



LKI.430.001.2021  
Nr ewid. 47/2020/P/20/064/LKI

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE WŁAŚCIWEGO STANU TECHNICZNEGO  
DRÓG SAMORZĄDOWYCH  
W WOJEWÓDZTWIE ŚWIĘTOKRZYSKIM**

DELEGATURA W KIELCACH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim**

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach

Grzegorz Walendzik

### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 08.04.2021

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	12
5.1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych.....	12
5.2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych.....	26
5.3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg .....	29
6. ZAŁĄCZNIKI.....	42
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	45
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	56
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	57
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	58
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	60

## Wykaz stosowanych pojęć, skrótów i skrótowców

<b>droga</b>	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy <i>o drogach</i> );
<b>drogi samorządowe</b>	drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne;
<b>GDDKiA</b>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
<b>GUS</b>	Główny Urząd Statystyczny;
<b>JNI</b>	jednolity numer inwentarzowy;
<b>jst</b>	jednostki samorządu terytorialnego;
<b>kolizja drogowa</b>	zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne (§ 1 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. <i>w sprawie pełnienia służby na drogach</i> <sup>1</sup> );
<b>klasyfikacja stanu nawierzchni</b>	według klas stosowanych przez GDDKiA: klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane), klasa B – stan zadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadawalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów), klasa C – stan niezadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadawalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych), klasa D – stan zły: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (na odcinkach dróg o nawierzchni wymagającej niezwłocznych zabiegów naprawczych, w przypadku braku środków finansowych, dopuszcza się czasowe wprowadzenie zmiany w organizacji ruchu);
<b>obiekt mostowy</b>	budowla przeznaczona do przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszo-rowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju komunikacji nad przeszkodą terenową, w szczególności: most, wiadukt, estakada, kładka (art. 4 pkt 13 ustawy <i>o drogach</i> );
<b>przepust</b>	budowla o przekroju poprzecznym zamkniętym, przeznaczona do przeprowadzenia cieków, szlaków wędrówek zwierząt dziko żyjących lub urządzeń technicznych przez nasyp drogi (art. 4 pkt 15 ustawy <i>o drogach</i> );
<b>PZD/ZDP</b>	powiatowy zarząd dróg/zarząd dróg powiatowych;
<b>rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. <i>w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom</i> <sup>2</sup> ;
<b>rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. <i>w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach</i> <sup>3</sup> ;

<sup>1</sup> Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

<b>rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem <sup>4</sup> ;
<b>SP</b>	starostwo powiatowe;
<b>ŚZDW</b>	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach;
<b>UG/UMiG/UM</b>	urząd gminy/miasta i gminy/miasta;
<b>ustawa o drogach</b>	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych <sup>5</sup> ;
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>6</sup> ;
<b>wypadek drogowy</b>	zdarzenie drogowe, w wyniku którego jest osoba zabita lub ranna (§ 1 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach);
<b>zarządca</b>	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach);
<b>zdarzenie drogowe</b>	wypadek drogowy lub kolizja drogowa (§ 1 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zarządcy dróg samorządowych podejmują prawidłowe i skuteczne działania mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg i poprawę bezpieczeństwa ich użytkowników?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zarządcy dróg prawidłowo i rzetelnie ustalali ich stan techniczny?
2. Czy zarządcy dróg prawidłowo i rzetelnie planowali działania mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego zarządzanych dróg?
3. Czy zadania podejmowane w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg były realizowane prawidłowo i wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa użytkowników tych dróg?

## Jednostki kontrolowane

Zarząd dróg wojewódzkich, dwa zarządy dróg powiatowych, starostwo powiatowe, sześć urzędów miast i/lub gmin

## Okres objęty kontrolą

2016–2020 (do 21 grudnia), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą

W województwie świętokrzyskim sieć dróg samorządowych o nawierzchni twardej wynosiła 13 371,7 km na koniec 2015 r., 13 520,1 km – 2016 r., 13 698 km – 2017 r., 13 877,5 km – 2018 r. i 13 983,3 km – 2019 r. W tym okresie drogi samorządowe stanowiły blisko 95% ogólnej długości dróg publicznych w województwie o takiej nawierzchni<sup>7</sup>.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat zdecydowanie wzrosło natężenie ruchu kołowego na wszystkich drogach publicznych, w tym na drogach samorządowych. Tylko w województwie świętokrzyskim, według danych GUS, liczba pojazdów samochodowych i ciągników wzrosła z 906 009 szt. w 2015 r. do 1 048 628 szt. w 2019 r. W 2015 r. na 1 tys. mieszkańców województwa przypadało 721 szt. takich pojazdów, a w 2019 r. wskaźnik ten oscylował na poziomie 850 szt.

Pomimo spadku na drogach samorządowych województwa świętokrzyskiego liczby wypadków (z 1008 w 2016 r. do 622 w 2020 r.), na zbliżonym poziomie utrzymują się te ze skutkiem śmiertelnym. Rok 2020 był pierwszym po 2016 r., kiedy zatrzymany został trend wzrostowy kolizji drogowych.

Stan nawierzchni jest jednym z czynników wpływających na liczbę zdarzeń drogowych, w szczególności na drogach samorządowych.

Drogi samorządowe stanowią uzupełnienie dla istniejącej sieci dróg krajowych oraz mają istotne znaczenie dla rozwoju i poziomu życia w regionach. Wzrost natężenia ruchu ma niekorzystny wpływ na stan techniczny dróg, przy czym zły lub niezadawalający stan nawierzchni dróg głównie powiatowych i gminnych, w odróżnieniu od dróg krajowych, nie jest przedmiotem szczegółowych badań i monitorowania. Informacje o stanie technicznym nawierzchni powinny być podstawowymi danymi wykorzystywanymi w procesie zarządzania drogami, w tym planowania remontów i modernizacji.

Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Na terenie województwa świętokrzyskiego właściwe organy stanowiące jest utworzyły ŚZDW, 12 zarządów dróg powiatowych oraz Miejski Zarząd Dróg w Kielcach. Wyjątek stanowi powiat ostrowiecki, gdyż zadania związane z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz wykonywaniem zarządu na drogach powiatowych wykonuje zarząd powiatu. W okresie objętym kontrolą zarządcami dróg gminnych było 66 wójtów, 32 burmistrzów i trzech prezydentów miast na terenie 101 gmin (poza gminą Kielce).

Samorządy w ostatnich latach uzyskały możliwość wsparcia rozwoju infrastruktury drogowej. Na ten cel w latach 2016–2020 wojewoda świętokrzyski przekazał gminom i powiatom środki finansowe w kwocie 457 168,71 tys. zł, które przeznaczono na wybudowanie (rozbudowanie) 235,22 km, przebudowanie 494,19 km i wyremontowanie 288,76 km ich dróg. Z takiej formy wsparcia w tym okresie nie skorzystało tylko dziesięć gmin<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Dane GUS.

<sup>8</sup> Na podstawie informacji uzyskanych ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

## 2. OCENA OGÓLNA

### Nieprawidłowe i nieskuteczne działania zarządców dróg samorządowych

Znaczna część skontrolowanych zarządców dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim nie realizowała wszystkich obowiązków określonych przepisami prawa. W efekcie podejmowane przez nich działania, mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg i poprawę bezpieczeństwa ich użytkowników, nie były prawidłowe i skuteczne.

Połowa objętych kontrolą jednostek nie wywiązywała się z obowiązku wykonywania kontroli stanu technicznego dróg, przewidzianych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>9</sup> lub przeprowadzała je wadliwie. Wyniki okresowych kontroli stanu dróg, wymaganych ustawą *o drogach*, w 50% jednostek nie były w ogóle dokumentowane lub dokumentowano je nierzetelnie. Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków dotyczących kontroli stanu technicznego dróg samorządowych mogło ograniczać prawidłową realizację przez zarządców zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu technicznego tych dróg.

Ponad połowa (68,8%) poddanych oględzinom dróg była w dobrym stanie technicznym. Jednak u sześciu zarządców (60%) stwierdzono oznakowanie niewynikające z projektów organizacji ruchu lub brak takiego oznakowania przewidzianego organizacją ruchu, a u trzech (30%) – przypadki ograniczenia widoczności oznakowania pionowego na drogach. Powyższe nieprawidłowości mogły negatywnie wpływać na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Podobne znaczenie miał także fakt, że sześciu zarządców (60%) nie dysponowało danymi o zdarzeniach drogowych i ich przyczynach, które mogły uzasadniać podjęcie działań w celu poprawy stanu technicznego dróg lub wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na drogach.

Większość skontrolowanych jednostek nie wywiązywała się z obowiązku opracowywania dokumentów planistycznych służących ustaleniu, co najmniej rodzaju, zakresu i czasu realizacji przedsięwzięć drogowych, ze wskazaniem źródeł ich finansowania. Projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich nie opracowało odpowiednio ośmiu (80%) i dziewięciu (90%) skontrolowanych zarządców. Dwóch zarządców (20%) nie poinformowało o sporządzeniu projektów planu rozwoju sieci drogowej organów właściwych do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dwóch zarządców (20%) nie prowadziło wymaganej dokumentacji ewidencyjnej dróg objętych analizą, a u trzech (30%) dokumentacja ta była niekompletna. W siedmiu jednostkach (70%) stwierdzono niezgodne z przepisami prowadzenie ksiąg dróg. Zaniedbania te utrudniały planowanie i podejmowanie właściwych działań dotyczących utrzymania dróg.

Siedmiu zarządców (70%) w ewidencji środków trwałych nie wykazało wszystkich zarządzanych dróg jako obiektów budowlanych oraz gruntów pod nimi. W konsekwencji ich księgi rachunkowe nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Nieustalenie numeru ewidencyjnego dla części lub wszystkich dróg albo niewłaściwy jego format stwierdzono w połowie (50%) skontrolowanych jednostek. Sześciu zarządców (60%) nie ustaliło także numerów ewidencyjnych dla wszystkich lub niektórych przepustów zlokalizowanych w drogach objętych szczegółową analizą. Dwóch zarządców (20%) nie wystąpiło do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru niektórym drogom, a dwóch innych uczyniło to ze znacznym opóźnieniem.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nawierzchnia ponad połowy dróg w dobrym stanie technicznym

Stan techniczny (na całej długości) ponad połowy (68,8%) poddanych oględzinom<sup>10</sup> odcinków dróg samorządowych był dobry<sup>11</sup>. Nawierzchnia pozostałych odcinków, na poszczególnych ich częściach, była w stanie dobrym, zadawalającym lub niezadawalającym. [str. 33]

Nieprawidłowości w oznakowaniu

Spśród poddanych oględzinom dróg, na sześciu zarządzanych przez sześć skontrolowanych jednostek brakowało oznakowania w miejscach przewidzianych zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu i/lub pojawiło się oznakowanie niewynikające z takiej organizacji. Jeden zarządca nie przekazał do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem projektu organizacji ruchu jednej z dróg objętych oględzinami, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem. Mimo że stan techniczny oznakowania nie budził zastrzeżeń, u trzech zarządców stwierdzono przypadki ograniczenia widoczności oznakowania pionowego. [str. 34–37]

Nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej

Siedmiu skontrolowanych zarządców (70%) nie dokonało wyceny i nie wprowadziło do ewidencji środków trwałych części lub wszystkich dróg publicznych jako obiektów budowlanych oraz gruntów pod nimi. W konsekwencji ich księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości. [str. 13–14]

Nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej

Połowa skontrolowanych jednostek nie dysponowała – przewidzianą rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg – kompletną dokumentacją ewidencyjną dla dróg objętych szczegółowym badaniem<sup>12</sup>. Dwie jednostki w ogóle jej nie miały, a trzy prowadziły ją częściowo (np. bez dziennika objazdu dróg, wykazu obiektów mostowych, map techniczno-eksploatacyjnych dróg czy wykazu przepustów). Ponadto siedmiu zarządców (70%) prowadziło książki dróg niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. W konsekwencji tych nieprawidłowości, kierownictwo jednostek nie miało podstawowych informacji o parametrach techniczno-eksploatacyjnych dróg i drogowych obiektów inżynierskich, co również mogło mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. [str. 14–17]

Nieprawidłowe działania dotyczące nadawania numeru drogom i mostom

Dwie jednostki (20%) nie wystąpiły do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru trzem drogom przejętym od innych zarządców, co było niezgodne z przepisami ustawy o drogach i rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Dwóch innych zarządców z wnioskiem o nadanie takiego numeru, łącznie siedmiu drogom, wystąpiło ze znacznym opóźnieniem – po upływie od 172 dni do ponad czterech lat od zaliczenia tych dróg do kategorii dróg gminnych. Z wnioskiem o aktualizację rejestru numerów nadanych drogom prowadzonego przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego nie wystąpiły dwie z trzech jednostek, u których zaistniały uzasadniające to okoliczności. Na wniosek zarządcy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nadał JNI wszystkim mostom zlokalizowa-

<sup>10</sup> Oględzinom poddano łącznie 16 odcinków dróg (po jednym odcinku – PZD w Busku-Zdroju, ZDP i UM w Starachowicach oraz ŚZDW; po dwa odcinki – UMiG w Pacanowie i Staszowie, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UG w Nagłowicach, Wilczycach oraz Wodzisławiu) o łącznej długości ponad 65 km.

<sup>11</sup> Według klasyfikacji stanu nawierzchni stosowanej przez GDDKiA.

<sup>12</sup> W każdej skontrolowanej jednostce badaniem szczegółowym objęto dokumentację ewidencyjną co najmniej trzech odcinków dróg.



nym w ciągu dróg, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem. Z określonego w art. 10 ust. 9 ustawy *o drogach* oraz § 6 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg obowiązku ustalenia takiego numeru nie wywiązały się dwie jednostki, w odniesieniu do wszystkich mostów zlokalizowanych na zarządzanych drogach nieobjętych analizą. [str. 17–20]

Połowa zarządców nie wywiązywała się z obowiązku, przewidzianego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ustalenia numeru ewidencyjnego dla wszystkich lub części zarządzanych dróg bądź ustalony numer miał nieprawidłowy format. Także w połowie jednostek nie ustalono, wymaganego § 7 ust. 1 tego rozporządzenia, numeru ewidencyjnego wszystkim, a w jednej niektórym przepustom znajdującym się pod drogami, których dokumentację ewidencyjną poddano analizie. Ponadto, ze względu na brak dokumentacji ewidencyjnej, liczba przepustów zlokalizowanych w drogach publicznych zarządzanych przez inną jednostkę nie była możliwa do ustalenia. [str. 18–21]

Nieustalenie numerów ewidencyjnych drogom i drogowym obiektom inżynierskim

Połowa skontrolowanych jednostek nie przeprowadzała przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* tzw. rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg lub zrealizowała je nie-terminowo. Jeden zarządca niewłaściwie wywiązywał się z obowiązku wykonywania takich kontroli odnośnie obiektów mostowych (z czterech zarządców do tego zobowiązanych). Wszyscy zarządcy dokonywali okresowych kontroli stanu dróg objętych analizą (w formie ich objazdów), wymaganych ustawą *o drogach*, jednak wyniki tych kontroli prawidłowo dokumentowała tylko połowa z nich. [str. 21–23]

Niewywiązywanie się z obowiązków dotyczących kontroli okresowych

Trzech skontrolowanych zarządców nie dokonywało okresowych pomiarów ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy *o drogach*. Pozostałe jednostki robiły to sporadycznie obejmując nimi najczęściej znikomą liczbę dróg. Wyniki tych pomiarów dwóch zarządców nie poddawało żadnej analizie. Nieprzeprowadzenie pomiarów natężenia ruchu drogowego zarządcy uzasadniali m.in. brakiem szczegółowych przepisów prawnych określających sposób, przeznaczenie oraz częstotliwość ich dokonywania. [str. 23–24]

Nieprzeprowadzanie okresowych pomiarów ruchu drogowego

Jeden zarządca w ogóle nie sporządzał, przewidzianych w § 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji, informacji o sieci zarządzanych przez niego dróg, a pięciu zrealizowało ten obowiązek nierzetelnie. [str. 25–26]

Brak lub nierzetelne informacje do celów statystycznych

Projektów planów rozwoju sieci drogowej, wymaganych art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach*, nie opracowało ośmiu z dziesięciu skontrolowanych zarządców dróg. Przygotowane projekty planów przez dwóch zarządców nie zostały przekazane wszystkim organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 tej ustawy. Dziewięciu zarządców (90%) nie wywiązało się z obowiązku, określonego w art. 20 pkt 2 ustawy *o drogach*, opracowania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Jedyny opracowany plan nie odnosił się do remontów, utrzymania i ochrony tych dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Kierownicy niektórych skontrolowanych jednostek niesłusznie uznawali, że obowiązek przygotowania

Niesporządzenie dokumentów planistycznych

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

projektów tych planów realizowany był poprzez opracowywanie innych dokumentów planistycznych (np. strategii rozwoju, projektów budżetu jst). Brak tych dokumentów planistycznych utrudniał zarządom racjonalne, w wieloletniej perspektywie, zarządzanie drogami. Prawidłowej realizacji powyższych ustawowych obowiązków nie sprzyjały obowiązujące przepisy, które nie wskazują zakresu projektów planów. [str. 26–29]

### Brak informacji o zdarzeniach drogowych

Sześć jednostek (60%) nie uzyskiwało informacji z Policji o zdarzeniach drogowych i ich skutkach. Brak wiedzy o tych zdarzeniach uniemożliwiał dokonywanie analiz dotyczących ich przyczyn pod kątem konieczności poprawy stanu technicznego dróg lub potrzeby wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa (np. zmiany oznakowania). Na potrzebę przeprowadzania takich analiz na podstawie uzyskiwanych informacji o zdarzeniach drogowych wskazują wyniki kontroli u trzech zarządców, którzy wykorzystywali te informacje w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. [str. 29–32]

### Nieskuteczna i nieefektywna kontrola zarządcza

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>13</sup>, w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej związanej z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg. W ponad połowie skontrolowanych jednostek (60%) przyjęty system kontroli zarządczej nie obejmował procesów z tym związanych. [str. 38]

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

## 4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli, wskazujące na potrzebę systemowego i kompleksowego określania kierunków rozwoju i utrzymania sieci drogowej oraz drogowych obiektów inżynierskich oraz zapewnienia właściwej organizacji i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu nowelizację ustawy *o drogach*, polegającej na:

Minister Infrastruktury

- określeniu wymaganych elementów projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 tej ustawy<sup>14</sup>;
- wprowadzeniu obowiązku (np. poprzez rozszerzenie katalogu zadań zarządcy drogi przewidzianych w art. 20 ustawy) przeprowadzania okresowych analiz liczby i przyczyn zdarzeń drogowych na drogach publicznych w celu dokonania oceny potrzeby zmian w zakresie poprawy stanu technicznego dróg lub organizacji ruchu;
- doprecyzowaniu obowiązku zarządcy drogi dotyczącego dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach publicznych, przewidzianego w art. 20 pkt 15 ustawy, poprzez określenie częstotliwości dokonywania i zakresu tych pomiarów oraz sposobu wykorzystania ich wyników.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi, aby zarządcy dróg wywiązywali się w pełni z nałożonych na nich przepisami prawa obowiązków, dotyczących w szczególności: planowania rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, prowadzenia wymaganej dokumentacji ewidencyjnej dróg i tych obiektów, przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg, a także zapewnienia zgodności oznakowania dróg z zatwierdzoną organizacją ruchu. Prawidłowe wykonywanie tych obowiązków przyczyni się do zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg i bezpieczeństwa ich użytkowników.

Zarządcy dróg  
samorządowych

<sup>14</sup> Na potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie *o drogach* dotyczących opracowywania projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 tej ustawy, NIK wskazywała już trzykrotnie (kontrola P/17/087 *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim*, I/20/002 *Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim* i P/20/072 *Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim*). Wyniki kolejnej kontroli świadczą o konieczności doprecyzowania przywołanych przepisów.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych

Działania części skontrolowanych zarządców dróg dotyczące ustalenia ich stanu technicznego były nieprawidłowe. Połowa objętych kontrolą jednostek nie wywiązywała się z obowiązku wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego dróg przewidzianych ustawą *Prawo budowlane* lub przeprowadzała je nieterminowo. Pomimo że wszyscy zarządcy dokonywali kontroli stanu dróg objętych analizą (w formie objazdów), wymaganych ustawą *o drogach*, to 50% zarządców nieprawidłowo dokumentowało ich wyniki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej i nadawania numerów drogom i drogowym obiektom inżynierskim również miały wpływ na ocenę działań zarządców w zakresie ustalenia stanu technicznego dróg. Dwie jednostki w ogóle nie miały dokumentacji ewidencyjnej dla dróg objętych szczegółowym badaniem, a trzy prowadziły ją częściowo. Ponadto siedmiu zarządców (70%) prowadziło książki dróg niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Połowa zarządców nie ustaliła, wymaganego § 5 ust. 1 tego rozporządzenia, numeru ewidencyjnego dla wszystkich lub części zarządzanych dróg bądź ustalony numer miał nieprawidłowy format. Pięciu zarządców nie ustaliło, wbrew obowiązkowi określonemu w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, numeru ewidencyjnego wszystkim, a jeden niektórym przepustom znajdującym się pod drogami, których dokumentację ewidencyjną poddano analizie.

Długość i powierzchnia dróg oraz poniesione na nie nakłady finansowe

Objęte kontrolę jednostki na koniec 2016 r. zarządzały drogami samorządowymi o łącznej długości 3217,63 km i powierzchni 18 046,6 tys. m<sup>2</sup>, na koniec 2017 r. – 3219,43 km (18 094,79 tys. m<sup>2</sup>), 2018 r. – 3208,92 km (18 242,62 tys. m<sup>2</sup>), 2019 r. – 3221,9 km (18 285,42 tys. m<sup>2</sup>) oraz na 30 czerwca 2020 r. – 3222,5 km (18 287,22 tys. m<sup>2</sup>)<sup>15</sup>.

W latach 2016–2020 (30 czerwca) jednostki te na budowę, przebudowę, rozbudowę oraz remonty dróg wydatkowały łącznie 958 043,61 tys. zł<sup>16</sup>, z tego: 81 045,42 tys. zł w 2016 r., 164 873,23 tys. zł w 2017 r., 341 291,24 tys. zł w 2018 r., 315 436,07 tys. zł w 2019 r. i 55 397,65 tys. zł w 2020 r. (30 czerwca). Nakłady te związane były z:

- wybudowaniem przez dwie jednostki<sup>17</sup> dróg o łącznej długości 28,91 km (4,22 km w 2018 r., 22,97 km w 2019 r. i 1,72 km do 30 czerwca 2020 r.);
- przebudową i/lub rozbudową przez wszystkie jednostki dróg o łącznej długości 299,20 km (68,95 km w 2016 r., 62,37 km w 2017 r., 91,94 km w 2018 r., 69,38 km w 2019 r. i 6,56 km do 30 czerwca 2020 r.);
- remontem przez dziewięć jednostek<sup>18</sup> dróg o łącznej długości 161,32 km (35,45 km w 2016 r., 24,58 km w 2017 r., 38,42 km w 2018 r., 61,28 km w 2019 r. i 1,59 km do 30 czerwca 2020 r.).

<sup>15</sup> W łącznej powierzchni dróg samorządowych uwzględniono szacunkową powierzchnię dróg gminnych zarządzanych przez UG Wilczyce.

<sup>16</sup> Bez wykupu gruntów. W kwocie tej są również nakłady związane m.in. z chodnikami i obiektami mostowymi.

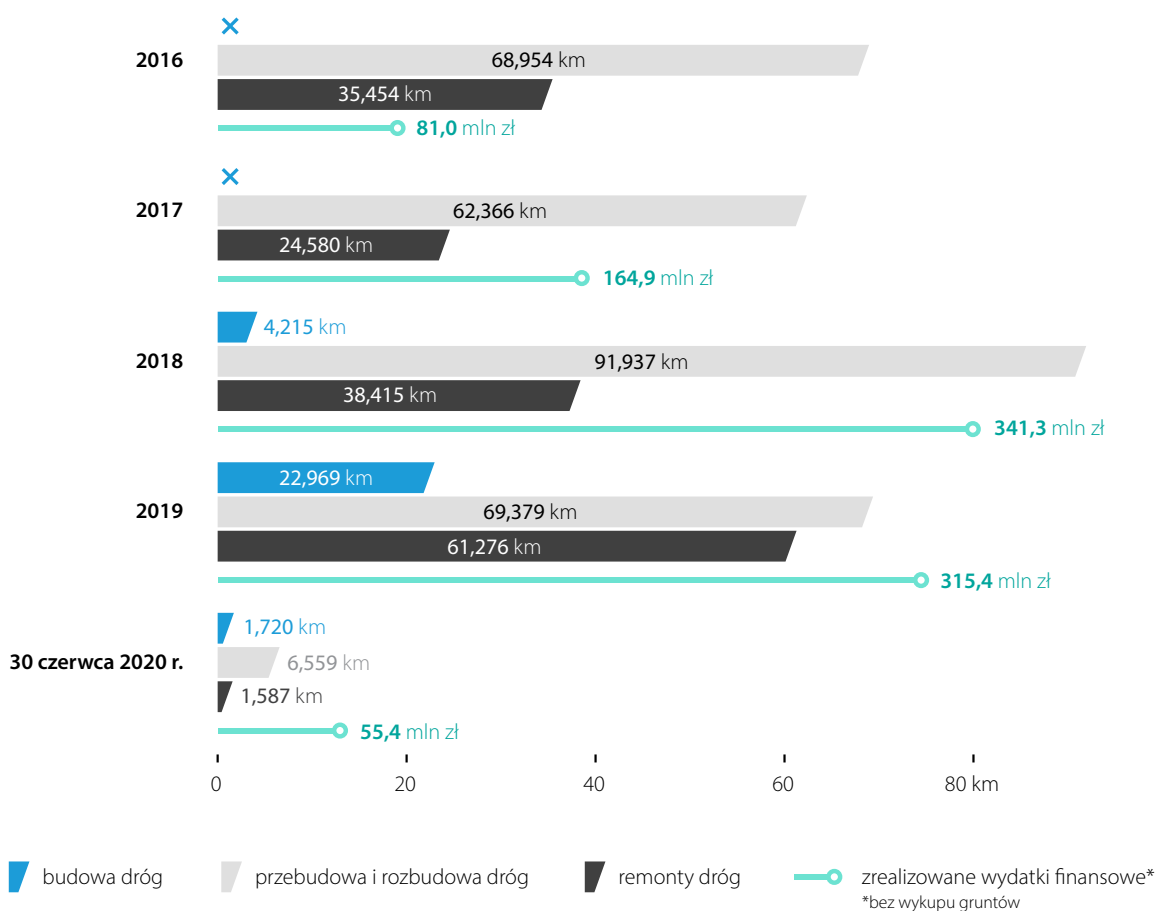
<sup>17</sup> ŚZDW i UM w Starachowicach.

<sup>18</sup> Bez UMiG w Staszowie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Nakłady poniesione na budowę, przebudowę, rozbudowę i remonty dróg skontrolowanych jednostek i ich efekty



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tylko w trzech spośród dziesięciu skontrolowanych jednostek dokonano wyceny wszystkich zarządzanych przez nie dróg publicznych jako obiektów budowlanych i położonych pod nimi gruntów<sup>19</sup> oraz ujęto je w ewidencji księgowej.

**Wykazywanie w ewidencji księgowej wartości dróg i gruntów pod nimi**

### Przykłady

Ewidencja księgowa w **UM w Starachowicach** nie uwzględniała zaliczonej do kategorii dróg gminnych, będącej wcześniej drogą powiatową, drogi 0905T *Starachowice ul. Radomska* (na odcinku od skrzyżowania z ul. Fabryczną do skrzyżowania z ul. Hutniczą). Wynikało to z niezakończonych przez ZDP w Starachowicach procedury podziału działki pod tą drogą.

**ZDP w Starachowicach** nie dokonał wyceny i nie ujął w ewidencji środków trwałych wartości przejętych po 1999 r. dróg jako obiektów budowlanych. Ponadto wartości środków trwałych ewidencji nie skorygowano o wartość części drogi 0905T przekazanej gminie Starachowice.

W ewidencji księgowej prowadzonej w **UMiG w Pacanowie** nie ujęto dróg gminnych jako środków trwałych (budowli)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> W PZD w Busku-Zdroju ewidencja księgowa działek stanowiących własność powiatu buskiego, w tym gruntów pod drogami powiatowymi, prowadzona była w SP w Busku-Zdroju.

<sup>20</sup> Aktualizację wyceny tych dróg przeprowadzono w trakcie kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ewidencji księgowej w **UMiG w Staszowie** nie wykazano m.in. wartości gruntów zajętych pod drogami oraz podbudowy dróg, mostów, przepustów oraz oświetlenia.

W ewidencji księgowej **SP w Ostrowcu Świętokrzyskim** nie ujęto wartości gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi, stanowiących własność powiatu ostrowieckiego oraz wartości 45 obiektów mostowych i przepustów, znajdujących się w ciągu tych dróg.

W ewidencji księgowej **UG Wilczyce** nie ujęto 16 z 69 gminnych dróg publicznych, zarządzanych przez wójta.

W **UG w Nagłowicach** z powodu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów znajdujących się pod 13 z 17 dróg nie dokonano ich wyceny i nie ujęto ich w ewidencji.

Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy *o rachunkowości* wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. W art. 20 ust. 1 wskazano, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieujmowanie dróg i znajdujących się pod nimi gruntów w księgach rachunkowych skutkuje naruszeniem przepisów art. 24 ust. 1 i 2 ustawy *o rachunkowości*, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy *o rachunkowości* aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Według art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a tej ustawy, środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki.

### Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*, dokumentacja ewidencyjna drogi, do prowadzenia której zobowiązani są zarządcy, obejmuje m.in. książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz książki obiektów mostowych. Zarządca prowadzi książkę drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, natomiast dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg (§ 10 rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*).

Żadnej dokumentacji ewidencyjnej dotyczącej wszystkich dróg i mostów nie prowadziły dwie skontrolowane jednostki, tj. UG w Wilczycach (brak książek dróg dla 69 dróg, dziennika objazdu, książki obiektu mostowego oraz wykazu obiektów mostowych) i UG w Wodzisławiu (nie prowadzono książek dróg dla 60 zarządzanych dróg, dziennika objazdu dróg, książek obiektów mostowych, oddzielnych dla każdego z 11 mostów oraz wykazu obiektów mostowych). Brak dokumentacji ewidencyjnej wójt gminy Wilczyce tłumaczył brakami kadrowymi oraz niedopatrzeniem, a wójt gminy Wodzisław – krótkim czasem na uregulowanie zaniedbań z poprzednich lat.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe jednostki (osiem) prowadziły książki dla dróg, których dokumentację analizowano w trakcie kontroli. W jednostkach tych, poza jedną<sup>21</sup>, niektóre książki dróg prowadzono jednak niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg – najczęściej nieprawidłowości dotyczyły braku lub dokonywania niekompletnych wpisów w obligatoryjnych pozycjach tabeli nr 4 *Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi* i 5 *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*.

Dziennik objazdu dróg prowadziło siedem jednostek<sup>22</sup>, przy czym jedna<sup>23</sup> prowadziła go niezgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W dzienniku nie wypełniano wszystkich kolumn oraz nie dokumentowano kontroli wszystkich dróg – odnotowywano jedynie wyniki kontroli w sytuacji, gdy na drodze zostały stwierdzone uszkodzenia lub braki w oznakowaniu. W PZD w Busku-Zdroju prowadzono książki objazdu niezgodnie z obowiązującym wzorem – w trakcie kontroli wprowadzono prawidłowe książki. W pozostałych trzech jednostkach<sup>24</sup> w ogóle nie założono dzienników objazdu dróg.

Zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, map techniczno-eksploatacyjnych nie sporządza się dla dróg gminnych. Z obowiązku sporządzenia i prowadzenia tych map wywiązało się trzech<sup>25</sup> z czterech zobowiązanych do tego zarządców. Map techniczno-eksploatacyjnych nie sporządzono w SP w Ostrowcu Świętokrzyskim. Jeden z zarządców dróg powiatowych<sup>26</sup> prowadził te mapy nierzetelnie. Wykazywano na nich przepusty, które oznaczano znakiem umownym właściwym dla obiektów mostowych.

### Przykład

Kierownik Działu Służby Liniowej w **ZDP w Starachowicach** wyjaśnił: *mapy techniczno-eksploatacyjne dróg pierwotnie sporządzane były przez firmę zewnętrzną. Od roku 2015 sporządzane są przez pracownika naszej jednostki bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Ze względów posiadanych przez naszą jednostkę ówczesnych możliwości technicznych i edycyjnych, kolejne mapy techniczno-eksploatacyjne wykonywane są na pierwotnym podkładzie wykonanym przez firmę zewnętrzną, na której były umieszczone (naniesione) przepusty (...). Obecnie nie potrafimy konstruktywnie odpowiedzieć na pytanie, co było powodem naniesienia wybranych przepustów na ww. opracowaniu. Niemniej jednak należy zaakcentować, że naniesione przepusty nie wypaczały istoty mapy techniczno-eksploatacyjnej. Są jedynie dodatkową informacją, uzupełniającą zawartość mapy, dającą szerszy obraz sieci i wyposażenia dróg objętych naszą administracją. Dodatkowo, (...) brak podanego nr JNI w opisie odróżnia przepusty od obiektów mostowych dając jednocześnie przejrzysty i czytelny obraz zawartości opracowania.*

<sup>21</sup> PZD w Busku-Zdroju.

<sup>22</sup> Przy czym, w SP w Ostrowcu Świętokrzyskim założono go dopiero w 2019 r.

<sup>23</sup> UM w Starachowicach.

<sup>24</sup> UMiG w Staszowie oraz UG w Wodzisławiu i Wilczycach.

<sup>25</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju i ZDP w Starachowicach.

<sup>26</sup> ZDP w Starachowicach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla wszystkich mostów zlokalizowanych w ciągu dróg<sup>27</sup> zarządzanych przez cztery jednostki<sup>28</sup> zostały założone, odrębnie dla każdego obiektu, książki obiektów mostowych. Wykaz obiektów mostowych, sporządzony wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, prowadziły tylko trzy<sup>29</sup> z nich.

Tylko dla trzech obiektów mostowych znajdujących się na odcinkach dróg wojewódzkich<sup>30</sup> zostały sporządzone karty obiektu mostowego, według wzoru z załącznika nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ponieważ spełniały one warunek określony w § 14 ust. 1 tego rozporządzenia, dotyczący rozpiętości teoretycznej przynajmniej jednego z przęseł (ponad 20 m) lub całkowitej długości obiektu (równa 50 m lub większa). Na drogach zarządzanych przez pozostałe skontrolowane jednostki nie było obiektów mostowych spełniających powyższy warunek.

Przepusty o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm zlokalizowane były w ciągu dróg (objętych szczegółową analizą) zarządzanych przez dwóch skontrolowanych zarządców<sup>31</sup>. Zostały one ujęte w prowadzonych przez tych zarządców wykazach przepustów, stosownie do § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Ponadto, w UM w Starachowicach nie sporządzono takiego wykazu dla jednego przepustu zlokalizowanego w drodze, której dokumentacji ewidencyjnej nie objęto szczegółowym badaniem. W SP w Ostrowcu Świętokrzyskim nie była znana liczba i parametry przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg zarządzanych przez tę jednostkę.

Rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg dopuszcza prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej w formie pisemnej lub elektronicznej (§ 17 ust. 1 tego rozporządzenia). Sześciu<sup>32</sup> z ośmiu zarządców (75%), którzy prowadzili taką dokumentację, prowadziło ją częściowo w formie elektronicznej (książki dróg) i papierowej (pozostała dokumentacja). Ewidencję w całości w formie papierowej prowadziły dwie jednostki – SP w Ostrowcu Świętokrzyskim i UG w Nagłowicach.

Szczególne sytuacja zaistniała w UG w Wodzisławiu, w którym nie prowadzono dokumentacji ewidencyjnej dróg. Wójt wyjaśnił: *widząc potrzebę uregulowania spraw w zakresie dróg wystąpiłem w dniu 24 września 2020 r. na Komisji Rozwoju Budżetu gminy Wodzisław o zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań w zakresie dokumentacji dotyczącej dróg w kwocie 100 000 zł. Komisja odrzuciła mój wniosek. Ponowiłem wniosek i konieczność zabezpieczenia środków finansowych na ten cel na sesji Rady*

<sup>27</sup> Których dokumentację ewidencyjną objęto szczegółową analizą.

<sup>28</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach i SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>29</sup> Za wyjątkiem SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>30</sup> Były to: wiadukt nad torami kolejowymi w Końskich, kładka dla pieszych nad zalewem w Sielpi oraz wiadukt nad torami kolejowymi w Małogoszycy znajdujące się na odcinku DW728.

<sup>31</sup> ŚZDW i PZD w Busku-Zdroju.

<sup>32</sup> ŚZDW (dodatkowo w formie elektronicznej prowadzono wykaz obiektów mostowych i przepustów), PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach, UMiG w Pacanowie i Staszowie oraz UM w Starachowicach.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*Gminy Wodzisław w dniu 28 września 2020 r. lecz radni odrzucili mój wniosek. Wobec tego jestem bezradny w realizacji zadań wynikających z zakresu prawa budowlanego. Rada uniemożliwiła mi realizację tego zadania.*

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, każdej drodze nadaje się numer. Ustala się go, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2–4 tego rozporządzenia, jako liczbę trzycyfrową (dla dróg wojewódzkich), liczbę czterocyfrową i wyróżnik województwa (dla dróg powiatowych) oraz liczbę sześciocyfrową i wyróżnik województwa (dla dróg gminnych). Numery drogom po zaliczeniu ich do kategorii dróg publicznych nadają: drogom wojewódzkim – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a drogom powiatowym i gminnym – zarządy województw (art. 10 ust. 6 i 7 ustawy o drogach). W myśl § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg rejestr numerów nadanych drogom krajowym i wojewódzkim prowadzi Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a drogom powiatowym i gminnym – zarząd województwa. Aktualizacja tego rejestru dokonywana jest na wniosek właściwego zarządcy drogi (§ 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg).

Nadawanie numerów drogom i drogowym obiektom inżynierskim

Trzech zarządców nie wystąpiło do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru czterem (0,4%) spośród 1054<sup>33</sup> dróg zarządzanych przez wszystkie skontrolowane jednostki – dwóch nie wystąpiło o nadanie numeru drogom przejętym od innych zarządców, a jeden dopiero w trakcie kontroli wystąpił z wnioskiem o nadanie numeru drodze zaliczonej ponad cztery lata temu do kategorii dróg gminnych. Z wnioskiem o nadanie numeru sześciu drogom gminnym<sup>34</sup> UM w Starachowicach wystąpił w czasie od 172 do 607 dni od dnia ich zaliczenia do kategorii dróg gminnych. W wyjaśnieniach podano, że powodem tej zwłoki były przecenienie i problemy kadrowe w referacie urzędu zarządzającym drogami.

### Przykłady

Burmistrz **miasta i gminy Staszów** nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numerów, przejętym od powiatu staszowskiego z dniem 17 września 2019 r., dawnym odcinkom dróg wojewódzkich nr 756 o dł. 2,492 km oraz nr 757 o dł. 2,264 km<sup>35</sup>. Wyjaśnił, że uczyni to dopiero po skompletowaniu dokumentów, których dotychczas przekazujący mu nie przekazał.

Przejętemu przez **powiat ostrowiecki** z dniem 30 października 2019 r. starodrożu drogi wojewódzkiej nr 755 nie nadano numeru drogi. W dniu 20 sierpnia 2020 r. SP podjęło działania w celu nadania numeru drogi przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego i wystąpiło do Urzędu Marszałkowskiego o uzgodnienie przebiegu przejętego odcinka drogi wojewódzkiej. W trakcie kontroli trwały prace nad przygotowaniem uchwały Rady Powiatu Ostrowieckiego w celu ustalenia nazwy i przebiegu tej drogi.

<sup>33</sup> 36 dróg wojewódzkich, 240 dróg powiatowych oraz 778 dróg gminnych.

<sup>34</sup> Ul. Zakładowej, ul. Radomskiej, ul. Robotniczej, ul. P. Wysockiego, ul. H. Wieniawskiego, ul. Harcerskiej – numery zostały im nadane z dniem 18 czerwca 2020 r.

<sup>35</sup> Uchwałą nr XII/65/19 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych dawnych odcinków dróg wojewódzkich Nr 765 o długości 2,492 km oraz Nr 757 o długości 2,164 km zlokalizowanych w Staszowie (Dz. Urz. Woj. Święt. poz. 3351).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pismem z 4 listopada 2020 r. sekretarz **gminy Wilczyce**, z upoważnienia Wójta, wystąpiła do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru drodze Ostra Góra–Jakubówka o dł. 550 m, którą z dniem 7 kwietnia 2016 r. zaliczono do kategorii dróg gminnych<sup>36</sup>. Wójt gminy Wilczyce wyjaśnił, że wcześniejsze niewystąpienie z wnioskiem o nadanie numeru tej drodze spowodowane było niedopatrzeniem i natłokiem obowiązków odpowiedzialnego za to pracownika.

Okoliczności uzasadniające aktualizację rejestru numerów nadanych drogom wystąpiły w przypadku dróg zarządzanych przez trzy jednostki. W związku m.in. ze zmianą nazw ulic, dostosowaniem nazw miejscowości do wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz zmianą przebiegu jednej z dróg powiatowych, ZDP w Starachowicach dwukrotnie (w 2017 r. i 2019 r.) wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o aktualizację prowadzonego przez niego rejestru. UMiG w Pacanowie wystąpił z wnioskiem do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o usunięcie z tego rejestru numerów dróg publicznych pozbawionych kategorii dróg gminnych, jednak nie wniósł o aktualizację rejestru z powodu zmiany przebiegu dróg. Z wnioskiem o aktualizację tego rejestru nie wystąpił również UM w Starachowicach.

### Przykłady

Prezydent **miasta Starachowice** nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o aktualizację rejestru numerów nadanych drogom, w związku ze zmianą nazwy ulic z: Hanki Sawickiej na Medyczną, Janka Krasickiego na Przyjazną, Juliana Marchlewskiego na Cysterską, Marcelego Nowotki na dr. Włodzimierza Cyrkowicza, Tadeusza Krywki na ulicę Rotmistrza Witolda Pileckiego, 9 maja na 8 maja, Szaszki na Radosną, XX-Lecia na Licealną w Starachowicach. Zastępca prezydenta miasta Starachowice oraz kierownik referatu odpowiedzialnego za zarządzanie drogami w UM w Starachowicach wyjaśnili, że powyższe zaniedbanie wynikało z przeoczenia.

Burmistrz **miasta i gminy Pacanów** nie występował o aktualizację prowadzonego przez zarząd województwa rejestru w zakresie zmiany przebiegu dróg (drogi 361092T, której przebieg zmieniono uchwałą LVIII/306/18 Rady Gminy Pacanów z dnia 11 września 2018 r., w wyniku czego długość drogi uległa zmianie z 2,377 km do 0,485 km; drogi 361091T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/65/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. – długość drogi uległa zmianie z 1,950 km do 0,500 km; drogi 361206T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/63/19 Rada Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. – długość drogi uległa zmianie z 0,515 km do 0,205 km; drogi 361213T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/63/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. – długość drogi uległa zmianie z 1,770 km do 0,205 km). Burmistrz wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem, a z wnioskiem o aktualizację tego rejestru wystąpi w najbliższym czasie.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi (dalej: numer ewidencyjny drogi). Format numeru ewidencyjnego dla dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych zdefiniowano w § 5 ust. 2 pkt 2–4 tego rozporządzenia.

<sup>36</sup> Uchwałą Rady Gminy Wilczyce nr XIII/79/2016 Rady Gminy Wilczyce z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu (Dz. Urz. Woj. Święt. poz. 997).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Trzech z dziesięciu skontrolowanych zarządców dróg<sup>37</sup> nie ustaliło numeru ewidencyjnego żadnej z zarządzanych przez nich dróg. Dodatkowo w jednej jednostce<sup>38</sup> nie ustalono numeru ewidencyjnego 44 drogom gminnym (73%), a numery ewidencyjne pozostałych 16 dróg (27%) nie odpowiadały wymogom określonym w § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg (nie zawierały w swojej strukturze wymaganych elementów składowych, tj. litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym, siedmiocyfrowego identyfikatora gminy). Ponadto w innej jednostce<sup>39</sup> numerów ewidencyjnych nie miały odcinki dawnych dwóch dróg wojewódzkich.

### Przykłady

Wójtowie **gmin Nagłowice i Wilczyce** niedopełnienie obowiązku nadania numeru ewidencyjnego zarządzanym przez nich drogom tłumaczyli przeoczeniem.

Wójt **gminy Wodzisław** jako zasadniczą przyczynę „zastanych” przez niego zaległości dotyczących nienadania numeru ewidencyjnego zarządzanym przez niego drogom wskazał częstą rotację na stanowisku związanym z budową i utrzymaniem dróg w urzędzie.

Analizie poddano również wywiązywanie się przez zarządców z obowiązku ustalenia numeru ewidencyjnego dla mostów i przepustów<sup>40</sup>. Obowiązek ustalenia przez zarządcę numeru ewidencyjnego dla tych obiektów nakłada odpowiednio § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Numerem ewidencyjnym dla obiektów mostowych jest jednolity numer inwentarzowy (JNI) nadawany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie zgłoszenia właściwego zarządcy drogi. Jest on liczbą ośmiocyfrową i nie ulega zmianie w okresie użytkowania obiektu mostowego. Natomiast numer ewidencyjny dla przepustów składa się z jednoliterowego wyróżnika województwa, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz numeru przepustu poprzedzonego zerami do uzyskania formatu w zapisie pięciocyfrowym.

Wszystkie 27 mosty zlokalizowane w ciągu ośmiu z 33 dróg samorządowych (24,2%), których dokumentację ewidencyjną objęto szczegółowym badaniem, miał nadany numer. Były to mosty w zarządzie PZD w Busku-Zdroju (po jednym moście w drodze 0030T i 0096T), ZDP w Starachowicach (po dwa mosty w drodze 0613T i 0625T<sup>41</sup>), SP w Ostrowcu Świętokrzyskim (dwa mosty w drodze 0760T i jeden most w drodze 0603T) oraz ŚZDW (12 mostów w drodze DW728 i sześć mostów w drodze DW973). Ustalono również, że UG w Wodzisławiu nie ustalił numerów ewidencyjnych wszystkim 11 mostom zlokalizowanym w ciągu zarządza-

<sup>37</sup> UG w Nagłowicach i Wilczycach (numery nadano w trakcie kontroli) oraz SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>38</sup> UG w Wodzisławiu.

<sup>39</sup> UMiG w Staszowie.

<sup>40</sup> Na drogach, których dokumentację ewidencyjną objęto szczegółowym badaniem nie było tuneli oraz promów.

<sup>41</sup> W tym usunięty z dnia 29 listopada 2017 r. z rejestru JNI prowadzonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w związku z jego przebudową na przepust, most o nr JNI 01021913 zlokalizowany w ciągu drogi powiatowej 0625T.

nych przez niego dróg, nieobjętych szczegółowym badaniem. W trakcie czynności kontrolnych wójt gminy Wodzisław poinformował, że wystąpił do GDDKiA z wnioskami o nadanie JNI tym obiektom. Także UG Wilczyce nie dopełnił tego obowiązku w stosunku do jedynego mostu zlokalizowanego w ciągu zarządzanej przez niego drogi, której dokumentacja nie była przedmiotem szczegółowego badania.

Analiza dokumentacji ewidencyjnej 33 dróg wykazała, że żadnego przepustu nie było w 17 z nich<sup>42</sup>. Ze względu na brak takiej dokumentacji, liczba przepustów zlokalizowanych w drogach publicznych zarządzanych przez UG Wilczyce nie była możliwa do ustalenia. W ewidencji 13 dróg samorządowych zarządzanych przez siedem skontrolowanych jednostek wykazano 110 przepustów, tj. po jednym przepuście – UG Wodzisław (droga 398024T) i UMiG w Pacanowie (droga 361064T), dwa przepusty – UM w Starachowicach (po jednym w drodze 304113T i 304172T), trzy przepusty – PZD w Busku-Zdroju (dwa w drodze 0096T i jeden w drodze 0030T), 12 przepustów – SP w Ostrowcu Świętokrzyskim (osiem w drodze 0603T i cztery w drodze 0678T), 14 przepustów – ZDP w Starachowicach (12 w drodze 0613T i dwa w drodze 0625T) i 77 – ŚZDW (65 w DW728, 11 w DW973 i jeden w DW723). Numery ewidencyjne zostały nadane 73 (66,4%) przepustom (trzem w dwóch drogach zarządzanych przez PZD w Busku-Zdroju i 70 w dwóch drogach wojewódzkich). Obowiązku ustalenia numeru ewidencyjnego 37 (33,4%) przepustom umieszczonym pod dziesięcioma drogami, których dokumentację ewidencyjną poddano analizie, nie zrealizowało sześciu<sup>43</sup> zarządców<sup>44</sup>.

Przyczyny nienadania numerów ewidencyjnych przepustom – według wyjaśnień kierowników skontrolowanych jednostek – to: bardzo szybki rozwój sieci drogowej w latach 2016–2020 zarządzanej przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, ograniczenia i zmiany kadrowe, przeoczenie oraz zaniechania poprzednich kierowników jednostek. W dwóch jednostkach kwestionowano zasadność nadawania numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu mniejszym niż 150 cm.

### Przykłady

Kierownik Działu Służby Liniowej w **ZDP w Starachowicach** wyjaśnił: *rozporządzenie z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom w § 15 ust. 1 mówi, że wykaz obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów prowadzi się dla wszystkich*

<sup>42</sup> Jednej zarządzanej przez PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach, UM w Starachowicach i SP w Ostrowcu Świętokrzyskim; dwóch – UG w Wodzisławiu; trzech – UG w Nagłowicach oraz UMiG w Pacanowie oraz pięciu – UMiG w Staszowie.

<sup>43</sup> UG Wodzisław, UMiG w Pacanowie, UM w Starachowicach, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, ZDP w Starachowicach i ŚZDW.

<sup>44</sup> Dodatkowo ustalono, że: z 1124 przepustów ujętych w wykazie przepustów pod drogami wojewódzkimi, 62 (tj. 5,5%) nie miały nadanego numeru; żaden z sześciu przepustów usytuowanych w ciągu czterech dróg gminnych zarządzanych przez wójta gminy Wodzisław nie miał numeru ewidencyjnego (w trakcie czynności kontrolnych wójt wydał zarządzenie i ustalił je dla każdego przepustu); spośród 186 przepustów zlokalizowanych na drogach zarządzanych przez ZDP w Starachowicach, tylko jednemu został nadany numer ewidencyjny (przepust w ciągu drogi 0620T o świetle otworu większym niż 150 cm). Pozostałym przepustom (w tym usytuowanym w ciągu dróg objętych szczegółowym badaniem, tj. 12 zlokalizowanym w drodze 0613T i dwóm zlokalizowanym w drodze nr 0625T) nie nadano numeru ewidencyjnego.

obiektów mostowych, tuneli, promów i przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. W związku z powyższym w uznaniu ZDP konsekwentnie do ww. przepisu, numerację nadaje się także przepustom o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. Nadanie numeracji przepustom, dla których nie jest wymagane prowadzenie wykazu, byłoby niepraktyczne i trudne do stosowania, ponieważ nie ma wskazania, w jaki sposób i gdzie wykazać ewentualną numerację pozostałych przepustów. W związku z powyższym numer ewidencyjny został nadany i wykazany w zestawieniu przepustów, przepustowi, którego światło jest większe niż 150 cm. Ponadto przepusty o świetle poniżej 150 cm zaznaczone są w książce drogi i traktowane jako integralna część drogi. Brak jest konieczności wykonywania okresowych przeglądów technicznych przepustów, których światło otworu jest mniejsze niż 150 cm, natomiast przegląd dokonywany jest w ramach przeglądu drogi.

Zastępca prezydenta **miasta Starachowice** oraz Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Dróg i Ochrony Środowiska w UM w Starachowicach wyjaśnili: *według pozyskanej wiedzy (...) przepust pod drogą publiczną o świetle mniejszym niż 150 cm stanowi element tej drogi tak jak jezdnia, pobocze, chodnik lub ścieżka rowerowa, czy też urządzenia odwadniające oraz odprowadzające wodę lub inne urządzenia i elementy z nią związane, w związku z tym nie ma potrzeby nadania im numerów ewidencyjnych. Mając powyższe na uwadze nie nadano numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu mniejszym niż 150 cm. (...).*

NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone już we wcześniejszych informacjach o wynikach kontroli<sup>45</sup>, co do konieczności nadawania numerów wszystkim przepustom. W § 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg nie uzależnia się obowiązku nadania numeru ewidencyjnego przepustu od wielkości światła jego otworu.

Nienadanie drogom, obiektom mostowym oraz przepustom znajdującym się w ciągu zarządzanych dróg wymaganego numeru skutkowało tym, że zarządcy ci mieli utrudnioną identyfikację parametrów tych obiektów w innych dokumentach ewidencyjnych. Niezidentyfikowane, nieremontowane przez dłuższy czas drogi i obiekty drogowe mogły stanowić źródło potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Obowiązek przeprowadzania kontroli stanu dróg wynika z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Wskazano w nim, że do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Drogi, jako liniowe obiekty budowlane, podlegają również obowiązkowym kontrolom stanu technicznego, przewidzianym w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj.:

- 1) okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów obiektu narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;

<sup>45</sup> Np. Informacja o wynikach kontroli Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową (Nr ewid. 198/2015/P/15/033/KIN).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2) okresowej kontroli, co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, jego estetyki i otoczenia.

W okresie objętym kontrolą z obowiązku prowadzenia tych kontroli prawidłowo wywiązywała się połowa skontrolowanych zarządców<sup>46</sup>. Dwóch zarządców<sup>47</sup> (20%) w ogóle nie przeprowadzało takich kontroli. Z kolei w UM w Starachowicach i SP w Ostrowcu Świętokrzyskim kontrole te przeprowadzono dopiero odpowiednio 1 lipca 2020 r. i 31 sierpnia 2019 r. Rocznej kontroli dróg, UMiG w Pacanowie nie przeprowadził tylko w 2018 r. Wszystkie przeglądy przeprowadziły osoby do tego uprawnione.

Trzech z czterech zarządców<sup>48</sup> dróg, w przebiegu których zlokalizowane były obiekty mostowe prawidłowo realizowało obowiązek przeprowadzenia okresowych kontroli ich stanu technicznego (rocznych i pięcioletnich). Jeden zarządca<sup>49</sup> przeprowadził kontrolę roczną obiektów mostowych po upływie dwóch lat od czasu poprzedniej kontroli, a kontrolę pięcioletnią – po sześciu latach od poprzedniej kontroli.

### Przykład

Wójt **gminy Wodzisław** wyjaśnił: (...) Jedną z przyczyn niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1a oraz pkt 2 ustawy – Prawo budowlane był fakt, iż pracownicy zatrudnieni w Urzędzie nie mają wymaganych uprawnień. Mając na uwadze konieczność wywiązania się z obowiązków, podjąłem w trakcie kontroli NIK działania zmierzające do zlecenia tego zadania firmie zewnętrznej (w załączeniu do wyjaśnień – jedna z otrzymanych ofert). Po otrzymaniu innych ofert zostanie podjęta decyzja o wyborze najkorzystniejszej i zawarciu umowy zlecającej wykonanie tych kontroli okresowych. Jednocześnie podjąłem starania w celu zapewnienia środków finansowych na pokrycie kosztów takiego zlecenia.

Tylko trzech z dziesięciu zarządców<sup>50</sup> ustaliło i wdrożyło procedury dotyczące dokonywania objazdów dróg i sposobu ich dokumentowania. Pomimo braku takich procedur, jeden zarządca<sup>51</sup> wypracował metody dotyczące uzyskiwania informacji związanych z uszkodzeniem znaków drogowych, niedostateczną ich widocznością, uszkodzeniem nawierzchni drogi, uszkodzeniem innych urządzeń i obiektów stwarzających zagrożenie, awariami oświetlenia ulicznego i innymi. Informacje te uzyskiwano za pośrednictwem m.in. aplikacji, dzięki której można poprzez telefon komórkowy lub komputer zgłosić usterkę dotyczącą infrastruktury miejskiej, Straży Miejskiej – na podstawie sprawozdań o zauważonych podczas patroli nieprawidłowościach na terenie miasta, funkcjonariuszy z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji – przesyłanych drogą mailową informacji o zauważonych brakach oznakowania lub jego zniszczeniach.

<sup>46</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach, UG w Nagłowicach i UMiG w Staszowie.

<sup>47</sup> UG w Wodzisławiu i Wilczycach.

<sup>48</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju i ZDP w Starachowicach.

<sup>49</sup> SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>50</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju oraz ZDP w Starachowicach.

<sup>51</sup> UM w Starachowicach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszyscy zarządcy dróg dokonywali okresowych kontroli, w formie objazdów, stanu dróg objętych analizą, realizując w ten sposób obowiązek określony w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Jednak wyniki tych kontroli dokumentowała tylko połowa z nich<sup>52</sup>. W ogóle tego nie czyniło trzech zarządców<sup>53</sup>, jeden<sup>54</sup> – nie dokumentował ich w całym okresie objętym kontrolą, a drugi<sup>55</sup> – dokumentował tylko nieprawidłowe stany.

### Przykłady

Wójt **gminy Nagłowice** wyjaśnił: *pracownicy merytoryczni prowadzili takie kontrole w terenie przy okazji każdego przejazdu drogami gminnymi, nawet jadąc w innych sprawach na teren gminy, zwracali uwagę w szczególności na stan techniczny nawierzchni dróg z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i przyjęto zwyczajowo, że zdawali relacje ustne na wspólnych naradach. Następnie wszelkie usterki, które wymagały prac konserwacyjnych lub naprawczych były eliminowane przez gminę w ramach posiadanych środków na bieżące utrzymanie dróg gminnych. Jednak pracownicy nie stosowali zasady sporządzania z tych kontroli protokołów.*

Wójt **gminy Wodzisław** wyjaśnił: *(...) Pomimo że nie prowadzono dziennika objazdu dróg, to przeglądy takie (objazdy) były przeprowadzane, ale faktycznie ich wyniki nie były dokumentowane w żadnej formie. Osobiście niejednokrotnie w roku objeżdżam drogi. M.in. w każdym roku na etapie przygotowywania projektu uchwały budżetowej niejednokrotnie były przeprowadzane oględziny dróg, w celu ewentualnego zakwalifikowania kosztów remontowych w projekcie budżetu gminy na dany rok.*

Do obowiązków zarządcy drogi należy zgodnie z art. 20 pkt 15 ustawy o drogach dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego. Przepisy tej ustawy nie precyzują natomiast częstotliwości dokonywania tych pomiarów. Z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji wynika, że zarządcy dróg zobowiązani są do przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych. Formularz danych o sieci dróg posiada jednak adnotację, że dane w kolumnach 24 i 25 (średnia wielkość ruchu na drogach) nie są obligatoryjne dla zarządców dróg powiatowych i gminnych.

W okresie objętym kontrolą okresowych pomiarów ruchu drogowego w ogóle nie dokonywało trzech skontrolowanych zarządców<sup>56</sup>. Brak tych pomiarów uzasadniali małym natężeniem ruchu drogowego. Dodatkowo wójt oraz była wójt gminy Nagłowice niedokonywanie pomiarów uzasadniali m.in. nadmiarem innych obowiązków pracowników zajmujących się drogownictwem oraz brakiem środków finansowych na ich zlecenie firmie zewnętrznej.

Dokonywanie  
okresowych pomiarów  
ruchu drogowego

<sup>52</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach, UMiG w Pacanowie i Staszowie (wyniki te dokumentowano w formie „protokołów zbiorczych”).

<sup>53</sup> UG w Nagłowicach, Wilczycach i Wodzisławiu.

<sup>54</sup> SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>55</sup> UM w Starachowicach.

<sup>56</sup> UG w Nagłowicach i Wilczycach oraz UMiG w Staszowie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe siedem jednostek, w okresie objętym kontrolą, pomiary ruchu drogowego przeprowadziło:

- w 2016 r. na 24 ze 115 losowo wybranych drogach powiatowych (20,9%)
  - PZD w Busku-Zdroju;
- w 2016 r. na jednej z 69 dróg powiatowych (1,4%) – SP w Ostrowcu Świętokrzyskim;
- corocznie w latach 2016–2019 na dwóch z 56 dróg powiatowych (3,6%)
  - ZDP w Starachowicach;
- w latach 2019–2020 na sześciu z 60 dróg gminnych (10%) – UG w Wodzisławiu,
- w 2020 r. na 11 ze 145 dróg gminnych (7,6%) – UMiG w Pacanowie;
- w 2020 r. na dwóch z 245 dróg gminnych (0,8%) – UM w Starachowicach;
- w 2020 r. na 35 z 36 dróg wojewódzkich (97,2%) – ŚZDW.

Wyniki pomiarów na drogach powiatowych zarządzanych przez PZD w Busku-Zdroju wykorzystane zostały przy wykonywaniu dokumentacji projektowej na realizację przebudowy i remontu dróg powiatowych oraz do opracowania kart informacyjnych przedsięwzięcia. Wymóg przeprowadzenia pomiarów na drogach powiatowych zarządzanych przez ZDP w Starachowicach wynikał z umowy dofinansowania ich przebudowy ze środków regionalnego programu operacyjnego. Zlecenie przez UM w Starachowicach analiz ruchu podyktowane było sprawdzeniem wpływu powstania budynków handlowo-usługowych na układ drogowy, w szczególności na skrzyżowaniach drogi krajowej nr 42 z drogami gminnymi. Z kolei, wytypowanymi przez wójta gminy Wodzisław do pomiaru natężenia ruchu były drogi remontowane z zaangażowaniem środków zewnętrznych otrzymanych w ramach dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Pomiar zlecony firmie zewnętrznej w 2020 r. przez ŚZDW, w toku kontroli, nie został zakończony. SP w Ostrowcu Świętokrzyskim nie przedstawiło do kontroli dokumentów dotyczących wykorzystania danych uzyskanych w wyniku pomiaru natężenia ruchu. Żadnych analiz nie sporządzono z pomiarów natężenia ruchu na gminnych drogach zarządzanych przez UMiG w Pacanowie.

Nieprzeprowadzenie pomiarów natężenia ruchu drogowego w kolejnych latach, skontrolowani zarządcy dróg gminnych i powiatowych, uzasadniali brakiem szczegółowych przepisów prawnych określających sposób, przeznaczenie oraz częstotliwość dokonywania tych pomiarów, kosztami związanymi ze zleceniem ich przeprowadzenia, niewystarczającą kadrą pracowników oraz niewielkim ruchem na drogach. Ponadto podnosili, że w corocznie składanym do GDDKiA sprawozdaniu o sieci dróg publicznych (kolumna 24 i 25) w uwagach, widnieje zapis, że wypełnianie informacji dotyczącej średniej wielkości ruchu na drogach, dla zarządców dróg gminnych i powiatowych nie jest obligatoryjne.

Okresowe pomiary ruchu na przejazdach kolejowo-drogowych

W trakcie kontroli sprawdzono również wywiązywanie się z obowiązku, przeprowadzenia pierwszych pomiarów natężenia ruchu dla istniejących przejazdów kolejowo-drogowych, nałożonego § 92 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usy-



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tuowanie<sup>57</sup>, nie później niż po upływie roku od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia (tj. do 14 listopada 2016 r.). Ustalono, że takie pomiary terminowo zostały przeprowadzone przez wszystkich sześciu zarządców dróg, na których usytuowane były takie przejazdy<sup>58</sup>.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji, ośmiu zarządców dróg samorządowych sporządzało informacje dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazywali je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Jeden zarządca w ogóle ich nie sporządzał, a drugi nieterminowo przedłożył informację za 2019 r.

Informacje do celów statystycznych

### Przykłady

Wójt oraz była wójt **gminy Nagłowice** wyjaśnili, że informacje te nie były przekazywane do GDDKiA przez przeoczenie pracowników merytorycznych.

Wójt **gminy Wilczyce** terminowo przysyłał do GDDKiA informacje za lata 2016–2018, natomiast dane za 2019 r. przekazano elektronicznie dopiero 1 lipca 2020 r. Okoliczność tę wójt wyjaśnił zmianą kadrową na stanowisku odpowiedzialnym za realizację tego zadania i natłokiem spraw przekazanych do realizacji.

Informacje o sieci dróg pięciu zarządców dróg samorządowych zawierały nierzetelne dane. W informacjach o sieci dróg za lata 2016–2019 sporządzonych przez:

- UG Wilczyce nie wskazywano faktycznej długości i powierzchni dróg, błędnie podawano ich klasę, a wydatki na drogi prezentowano z uwzględnieniem wydatków poniesionych na inwestycje i remonty dróg wewnętrznych, choć formularz dotyczył wyłącznie dróg publicznych. Wskazano także, że w zarządzie wójta gminy Wilczyce znajdują się trzy obiekty mostowe, podczas gdy faktycznie był to jeden most. W informacji podano, że brak było wypadków i kolizji na drogach gminnych, przy czym nie występowało do komendanta powiatowego Policji w Sandomierzu o przedstawienie danych o liczbie takich zdarzeń;
- UG w Wodzisławiu wykazano, że długość dróg klasy „L” wynosiła 54,802 km i ich powierzchnia – 249,4 tys. m<sup>2</sup>, długość dróg klasy „D” – 39,500 km i ich powierzchnia – 162,4 tys. m<sup>2</sup>, podczas gdy według ustaleń dokonanych w trakcie kontroli NIK, na koniec ww. lat: długość dróg klasy „L” wynosiła 89,585 km, a ich powierzchnia – 537,5 tys. m<sup>2</sup>, zaś długość dróg klasy „D” – 50,690 km, a ich powierzchnia – 253,5 tys. m<sup>2</sup>;
- ŚZDW – dane dotyczące wysokości wydatków zrealizowanych w tym okresie na budowę, przebudowę lub rozbudowę oraz remonty dróg i obiektów mostowych wraz z wykupem gruntów były odmienne od kwot faktycznie wydatkowanych z tego tytułu<sup>59</sup> (w informacji za 2016 r. wykazano wydatki niższe o 4378,4 tys. zł od faktycznie poniesionych, za 2017 r. – o 15 486 428,1 tys. zł wyższe, za 2018 r. – o 6172,4 tys. zł niższe, a za 2019 r. – o 2839,2 tys. zł wyższe).

<sup>57</sup> Dz. U. poz. 1744, ze zm.

<sup>58</sup> ŚZDW, PZD w Busku-Zdroju, ZDP w Starachowicach, UMiG w Staszowie, UM w Starachowicach, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>59</sup> W tabeli C. Dane rzeczowo-finansowe o wykonaniu robót drogowo mostowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W informacjach o sieci dróg za lata 2018–2019 sporządzonych przez UMiG w Pacanowie nie uwzględniono zmian przebiegu dróg: 361092T (zmniejszenie długości z 2,377 km do 0,485 km<sup>60</sup>), 361091T (zmniejszenie z 1,950 km do 0,500 km), 361206T (zmniejszenie z 0,515 km do 0,205 km) oraz 361213T (zmniejszenie z 1,770 km do 0,205 km). UM w Starachowicach w sprawozdaniu za 2018 r. nie wykazał zwiększenia, w stosunku do lat ubiegłych, długości i powierzchni dróg gminnych w związku z zaliczeniem do kategorii dróg gminnych ul. Zakładowej o długości 0,486 km i powierzchni 2,672 tys. m<sup>2</sup>. W kolejnym sprawozdaniu podał, że długość i powierzchnia dróg gminnych zwiększyła się odpowiednio o 2,481 km i 14,125 tys. m<sup>2</sup>, podczas gdy faktyczny przyrost tych parametrów zarządzanych przez niego dróg wyniósł odpowiednio 1,875 km i 11,453 tys. m<sup>2</sup>).

Z wyjaśnień kierowników skontrolowanych jednostek wynikało, że było to następstwem nieprowadzenia lub nieaktualizowania na bieżąco ksiąg dróg (wójt gminy Wodzisław, burmistrz miasta i gminy Pacanów), niedopatrzeniem (wójt gminy Wilczyce, prezydent miasta Starachowice) oraz opieraniu się na błędnych danych finansowych (zastępca dyrektora ŚZDW ds. utrzymania sieci drogowej).

### 5.2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych

Większość objętych kontrolą zarządców dróg nie realizowała ustawowych obowiązków planistycznych służących kompleksowemu określeniu kierunków rozwoju i utrzymania dróg samorządowych, w tym obiektów inżynierskich. Wymaganych art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach* projektów planów rozwoju sieci drogowej nie opracowało ośmiu z dziesięciu skontrolowanych zarządców. Sporządzone przez dwóch zarządców projekty tych planów, wbrew art. 35 ust. 1 tej ustawy, nie zostały przekazane wszystkim organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Dziewięciu zarządców nie opracowało projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 2 ustawy *o drogach*.

#### Plany rozwoju sieci drogowej i plany finansowania

W ustawie *o drogach*, ustawodawca wskazuje na kilkadziesiąt zadań zarządcy drogi, wśród których można wyróżnić działania planistyczne dotyczące rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Na zarządcy spoczywa nie tylko utrzymanie, ale również rozwój sieci dróg pozostających w jego zarządzie. Kluczowe dla tego rozwoju jest przede wszystkim projektowanie, budowa nowych dróg, ale również podnoszenie standardów technicznych dróg istniejących. Intencją ustawodawcy jest organizowanie działań zmierzających do rozwoju sieci drogowej poprzez ich dokumentowanie w planach rozwoju sieci drogowej.

Zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy *o drogach*, do zarządcy należy odpowiednio opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej i bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania

<sup>60</sup> Od 25 września 2018 r.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy, zarządca sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Informacja o opracowaniu przez zarządcę projektu planu rozwoju sieci drogowej powinna zostać przekazana organom wykonawczym gmin właściwym ze względu na położenie sieci drogowej. Celem działań planistycznych jest przede wszystkim dokładne określenie projektowanych do wykonania inwestycji drogowych oraz ustalenie czasu ich realizacji. Nie mniej ważne jest również wskazanie źródeł finansowania, które zarządca winien ująć w planie, o którym mowa w art. 20 pkt 2 tej ustawy. Przepisy ustawy nie wskazują jednoznacznie zawartości takich planów, sposobu zatwierdzenia, udziału społecznego w ich opracowywaniu, jak ma to miejsce, np. przy gminnych programach rewitalizacji.

Ośmiu z dziesięciu zarządców<sup>61</sup>, wbrew obowiązkowi określone w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, nie opracowało projektów planów rozwoju sieci drogowej. Tłumaczyli to, m.in. koniecznością ponoszenia na jego opracowanie nakładów finansowych w sytuacji pilniejszych wydatków oraz przeoczeniem. Niektórzy podważali zasadność ich tworzenia tłumacząc to wielością innych dokumentów strategicznych, w tym niezbędnych do występowania o środki zewnętrzne bądź innymi priorytetami.

### Przykłady

Burmistrz **miasta i gminy Pacanów** wyjaśnił: *w warunkach regularnych (powtarzających się corocznie) sytuacji klęskowych powodowanych powodziami i nawałnymi deszczami absolutnym priorytetem samorządu gminy Pacanów było i jest usuwanie zniszczeń powstałych w infrastrukturze drogowej. Gmina może na ten cel wyasygnować niewielkie środki, które z trudem wystarczają na wkład własny do pomocy rządowej (80 lub 60%) kierowanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Trudno w takiej sytuacji określić ambitne plany finansowania i rozwoju sieci drogowej. Dokumenty takie w naszej gminnej rzeczywistości ostatnich lat byłyby tylko kolejnym dokumentem na półce, niepodlegającym w rzeczywistości realizacji. Gmina Pacanów praktycznie nie realizowała i nie realizuje modernizacji sieci drogowej ze środków własnych czy unijnych, a taki stan rzeczy trudno jest ująć w planach rozwojowych.*

Wójt **gminy Wodzisław** wyjaśnił: *(...) W mojej ocenie aktualny stan sieci dróg gminnych jest wystarczający stąd też budowanie rozległych dokumentów nt. ewentualnej rozbudowy istniejącej sieci dróg byłoby w przypadku gminy Wodzisław nadmiarowym przedsięwzięciem. Na bieżąco reagujemy w przypadkach, gdy wystąpią zjawiska klęsk żywiołowych. Bardziej jesteśmy skupieni na remontach dróg niż budowie nowych. Mamy przede wszystkim na uwadze możliwości finansowe gminy. Stąd też wyrażam pogląd o niekoniecznym tworzeniu takiego dokumentu pn. „Plan rozwoju sieci drogowej”, mając na uwadze konieczne do poniesienia wydatki związane z opracowaniem takiego dokumentu. (...) Sam fakt nieposiadania takiego dokumentu nie świadczy o braku dbałości o rozwój dróg na terenie gminy Wodzisław. (...) Projekty rozwoju sieci drogowej są nieodłączną częścią planowania przez Radę Gminy każdego roku budżetowego i w jego trakcie. (...) Wydatki finansowe w 2019 r. zaświadczyają o tym najdobitniej.*

<sup>61</sup> ŚZDW, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UM w Starachowicach, UMiG w Pacanowie i Staszowie oraz UG w Nagłowicach, Wilczycach i Wodzisławiu.

Opracowane przez dwóch zarządców<sup>62</sup> plany rozwoju sieci drogowej poza przebudową (rozbudową) drogowej infrastruktury liniowej przewidywały również budowę, przebudowę lub remonty drogowych obiektów inżynierskich usytuowanych w ciągu tych dróg (o ile zachodziła taka potrzeba i jeżeli w zakresie obszarowym danego zadania takie obiekty się znajdowały). Jednak po ich sporządzeniu nie zostały one przekazane organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, tj. gminom, przez które przebiegają drogi objęte planem<sup>63</sup> lub zarządowi województwa<sup>64</sup>. Tym samym uniemożliwiono organom samorządowym umieszczenie w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego propozycji lokalizacji przebiegu projektowanych do realizacji dróg publicznych.

Dziiesięciu skontrolowanych zarządców (90%) nie opracowało, wymaganych art. 20 pkt 2 ustawy *o drogach*, projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Zaniechanie to miało wynikać m.in. z braku środków finansowych i przeoczenia. Niektórzy zarządcy dróg jako realizację tego ustawowego obowiązku traktowali planowanie wydatków w ramach przyjmowanej corocznie uchwały budżetowej. Mimo że taka forma planowania dotyczyła finansowania zadań drogowych, to nie zabezpieczała przede wszystkim wieloletniego, racjonalnego gospodarowania drogami. Tym samym nie może być uznana za wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy *o drogach*.

Plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich opracowany przez jednego zarządcę<sup>65</sup> stanowił element planu rozwoju sieci drogowej. Wyszczególniono w nim kwestie budżetowania zadań związanych z przebudową i rozbudową dróg powiatowych, pomijając te odnoszące się do remontów, utrzymania i ochrony tych dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

### Przykład

Kierownik Działu Służby Liniowej w **ZDP w Starachowicach** wyjaśnił: „Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie Powiatu Starachowickiego na lata 2016–2021” dotyczy przede wszystkim inwestycji, planowanych do realizacji na drogach powiatowych. W definicji słowa „inwestycja”, zarówno w zakresie księgowym, jak również w przekazie prawa budowlanego, to działanie mające na celu poprawę jakości obiektu, podwyższenie jego parametrów technicznych i eksploatacyjnych, co w naszym uznaniu należy traktować jako rozwój. Natomiast remont jest to najczęściej czynność doraźna, często wynikająca z bieżących, nieprzewidzianych potrzeb, z założenia prawa budowlanego prowadząca do odtworzenia stanu poprzedniego, pierwotnego, bez zmiany parametrów technicznych i użytkowych obiektu. Zakres ilościowy i rzeczowy remontów, podobnie jak prac utrzymaniowych jest trudny do przewidzenia i zaplanowania w dłuższym okresie czasu. Plan rozwoju obejmuje dłuż-

<sup>62</sup> PZD w Busku-Zdroju i ZDP w Starachowicach.

<sup>63</sup> PZD w Busku-Zdroju.

<sup>64</sup> ZDP w Starachowicach.

<sup>65</sup> ZDP w Starachowicach.

*szy okres czasu, w naszym przypadku opracowany został na 5 lat. Jest to okres, w którym zaplanowanie remontów byłoby bardzo trudne, a jeżeli dokonalibyśmy takiej próby, plany te byłyby bardzo szacunkowe i bardzo mało realistyczne. Dlatego też plany remontów na drogach powiatowych, prac utrzymaniowych, ochrony dróg i obiektów inżynierskich tworzy się w interwałach rocznych i przekłada do służb księgowych naszej jednostki, jako zapotrzebowanie, czy też planowanie do budżetu na rok następny. Zestawienie zapotrzebowania finansowego na ww. zakres jest jednym z elementów składowych budżetu naszej jednostki, ustalanego z Zarządem Powiatu Starachowickiego (...).*

Planów rozwoju sieci drogowej nie należy traktować jako dokumentów, które nie mogą ulec zmianie. Jednym z zadań zarządcy jest sporządzanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach*). W art. 35 ust. 1 tej ustawy ustawodawca poszerzył ten obowiązek o okresowe weryfikowanie planów rozwoju sieci. Celem tej weryfikacji jest właśnie dostosowanie jego treści do zmieniających się potrzeb drogowych.

### **5.3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg**

Podjęmowane przez skontrolowane jednostki działania w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i bezpieczeństwa ich użytkowników nie były wystarczające. U części (60%) skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zgodności oznakowania z projektami stałej organizacji ruchu oraz czytelności oznakowania pionowego. Jeden zarządca nie przekazał projektu organizacji ruchu drogi do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem. Konieczność wypłaty odszkodowań przez ponad połowę skontrolowanych zarządców również świadczyła o niezapewnieniu właściwego stanu technicznego dróg. Większość objętych kontrolą zarządców dróg (60%) nie dysponowała informacjami o liczbie zdarzeń drogowych i ich przyczynach, co powodowało, że nie mieli możliwości dokonania oceny zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i podjęcia stosownych działań zaradczych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili, wymaganej przepisami ustawy *o finansach publicznych*, w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej związanej z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg.

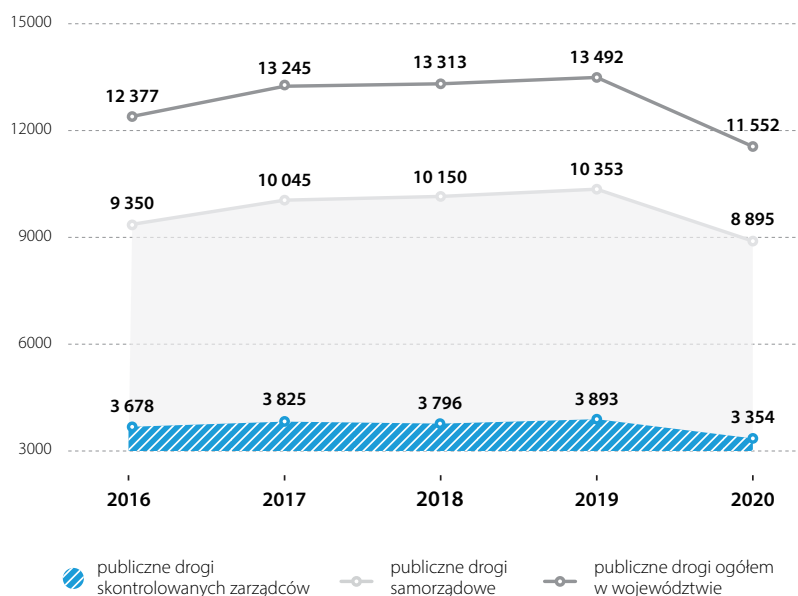
W latach 2016–2020 na drogach publicznych województwa świętokrzyskiego doszło do 63 979 zdarzeń drogowych, w tym na drogach: krajowych – 15 186 zdarzeń (1450 wypadków i 13 736 kolizji); samorządowych – 48 793 (4203 wypadki i 44 590 kolizji) oraz zarządzanych przez skontrolowanych zarządców – 18 546 zdarzeń (1656 wypadków i 16 890 kolizji).

Informacje  
o zdarzeniach  
drogowych  
i ich analiza

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba wypadków i kolizji na drogach publicznych województwa świętokrzyskiego

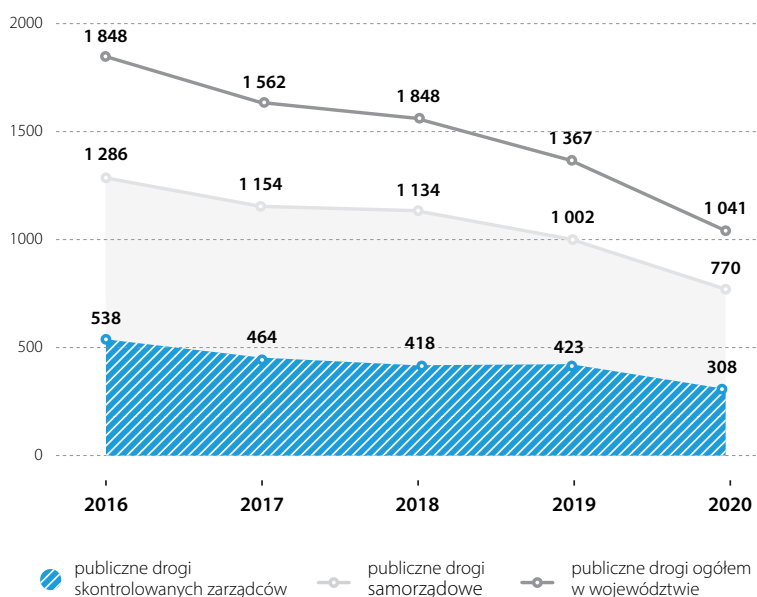


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach.

W wyniku zdarzeń na drogach publicznych województwa świętokrzyskiego w tym okresie śmierć poniosło 576 osób, a obrażeń ciała doznało 6877 osób. Liczba tych osób wynosiła odpowiednio na drogach: krajowych: 215 i 1892; samorządowych: 361 i 4985 oraz kontrolowanych zarządców: 177 i 1974 osób<sup>66</sup>.

Infografika nr 3

Liczba ofiar śmiertelnych i osób rannych na drogach publicznych województwa świętokrzyskiego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach.

<sup>66</sup> Dane wygenerowane przez KWP w Kielcach dnia 22 stycznia 2021 r. z bazy KSIP WWW z systemu SEWIK – wobec czego dane na temat śmiertelnych ofiar wypadków mogą ulec zmianie (za śmiertelną ofiarę wypadku drogowego uznano osobę zmarłą (w wyniku doznanych obrażeń) na miejscu wypadku lub w ciągu 30 dni).

Informacjami z Policji o liczbie wypadków drogowych i ich skutkach nie dysponowało sześciu z dziesięciu skontrolowanych zarządców<sup>67</sup>, przy czym w dwóch przypadkach zarządcy byli przekonani o braku zdarzeń drogowych na zarządzanych przez nich drogach.

### Przykłady

Sekretarz **gminy Wodzisław** przekazała kontrolującą informację, że (...) według posiadanej przez Urząd wiedzy, w okresie objętym kontrolą nie doszło do wypadków lub kolizji na drogach gminnych zarządzanych przez Wójta gminy Wodzisław. Urząd nie był dotychczas informowany przez organa Policji o zaistnieniu tego rodzaju zdarzeń. Stąd brak wiedzy na temat zaistnienia tego rodzaju zdarzeń uniemożliwił analizowanie ich przyczyn i skutków pod kątem ewentualnego wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg gminnych. Uważam, że zarządca drogi powinien być niezwłocznie informowany przez właściwy organ Policji, o zaistnieniu zdarzenia (wypadku lub kolizji) na takich drogach oraz o jego skutkach. W celu zweryfikowania powyższych informacji kontrolujący zwrócili się do komendanta powiatowego Policji w Jędrzejowie, który poinformował, że na gminnych drogach publicznych na terenie gminy Wodzisław w latach 2017–2018 doszło do dwóch wypadków drogowych<sup>68</sup>. Nie odnotowano ofiar śmiertelnych. Przyczynami zaistniałych zdarzeń było nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu oraz nadmierna prędkość. Stan nawierzchni tych dróg oraz oznakowania nie przyczyniły się do zaistnienia tych zdarzeń. Nie doszło do wypadków drogowych w 2016 r., 2019 r. oraz w 2020 r. (do 30 września).

Burmistrz **miasta i gminy Pacanów** wykazał, że na zarządzanych przez niego drogach nie było żadnych zdarzeń drogowych. Wyjaśnił, że informacje na temat zdarzeń drogowych uzyskuje ustnie od mieszkańców, sołtysów, radnych oraz innych użytkowników dróg. Jednocześnie z danych uzyskanych od Policji wynika, że w latach 2016–2019 doszło do 21 kolizji drogowych.

Zdaniem NIK, zarządcy powinni okresowo analizować dane o liczbie i przyczynach zdarzeń drogowych na zarządzanych przez nich drogach oraz dokonywać ich oceny pod kątem potrzeby opracowania lub zmiany istniejącej stałej organizacji ruchu. Takie postępowanie może wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa na drogach.

Dla trzech zarządców<sup>69</sup> dane z Policji były jednym z elementów w oparciu o które podejmowane były działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Polegały one głównie na wprowadzaniu zmian w organizacji ruchu, dotyczących m.in. istniejącego oznakowania pionowego (np. ustawienie znaków informujących o ograniczeniu prędkości) i poziomego (np. zastosowanie linii wibracyjno-akustycznych), montażu progów zwalniających, aktywnych przejść dla pieszych, barier energochłonnych. ŚZDW informacje o zdarzeniach zaistniałych na drogach wojewódzkich otrzymywał z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach wyłącznie w formie statystycznej raz w roku. Miejsca, w których często dochodziło do zdarzeń drogowych analizowane były podczas objaz-

<sup>67</sup> UMiG w Pacanowie i Staszowie, UG w Nagłowicach, Wilczycach i Wodzisławiu oraz SP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

<sup>68</sup> W 2017 r. w wyniku wypadku w miejscowości Świątniki rany odniosła jedna osoba oraz dwie osoby zostały ranne w wyniku wypadku, do którego doszło w 2018 r. w miejscowości Mieronice.

<sup>69</sup> UM i ZDP w Starachowicach, PZD w Busku-Zdroju.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dów Komisji Inżynierii Ruchu, wraz z przedstawicielami Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach oraz Departamentu Infrastruktury, Transportu i Komunikacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego.

### Odszkodowania wynikające ze złego stanu technicznego dróg

Konsekwencją niezapewnienia właściwego stanu technicznego dróg była konieczność wypłaty odszkodowań. W latach 2016–2020 (30 czerwca) sześć skontrolowanych jednostek<sup>70</sup> wypłaciło<sup>71</sup> odszkodowania w łącznej kwocie 112,18 tys. zł. Miały one związek z 41 zdarzeniami, w wyniku których uszkodzeniu uległy pojazdy (najczęściej ich koła). Szkody te spowodowane były złym stanem nawierzchni dróg (m.in. ubytkami w drodze). Ponadto, ubezpieczyciel gminy Wilczyce wypłacił w kontrolowanym okresie odszkodowania za pięć szkód, na łączną kwotę 5,3 tys. zł. Przyczyną dwóch szkód na łączną kwotę 0,2 tys. zł był stan techniczny drogi. W pozostałych trzech przypadkach nie udało się ustalić, czy szkody te powstały na drogach gminnych, czy wewnętrznych i czy związane były z ich złym stanem technicznym.

### Stosowanie wzorców i standardów dotyczących dróg

W art. 17 ust. 3 ustawy *o drogach* wskazuje się, że minister właściwy do spraw transportu może wydawać, rozpowszechniać lub rekomendować wzorce i standardy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, w formie opracowań, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu. Ich stosowanie jest dobrowolne. Na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury<sup>72</sup> wśród opracowań rekomendowanych przez ministra zamieszczono: *Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – Wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych*, *Wytyczne poszerzenia jezdni o dodatkowe pasy ruchu w zależności od przewidywanego natężenia ruchu drogowego*, *Katalog typowych konstrukcji drogowych obiektów mostowych i przepustów*, *Wytyczne projektowania obciążeń drogowych obiektów mostowych wg Eurokodów w celu zastąpienia wymagań opartych na normie PN-85/S-10030* i *Analizę efektywności przejść dla zwierząt dziko żyjących na drogach publicznych*. Sześć z dziesięciu skontrolowanych jednostek<sup>73</sup> nie stosowało wzorców i standardów dotyczących przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg.

### Przykłady

Sekretarz **gminy Wodzisław** przekazała kontrolującym informację, że (...) w latach 2016–2020 nie korzystaliśmy z wzorców i standardów ministra właściwego do spraw transportu, w związku z przygotowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych w zakresie przebudowy i remontów dróg gminnych. Posiadamy wiedzę o miejscu ich opracowaniu, a także miejscu publikacji i w przyszłości, jeśli taka

<sup>70</sup> PZD w Busku-Zdroju (jedno zdarzenie na kwotę 0,25 tys. zł), UG w Wodzisławiu (jedno zdarzenie na kwotę 0,5 tys. zł), SP w Ostrowcu Świętokrzyskim (osiem zdarzeń na kwotę 6,47 tys. zł), UMiG w Staszowie (dwa zdarzenia na kwotę 6,08 tys. zł), UM w Starachowicach (15 zdarzeń na kwotę 14,56 tys. zł), ŚZDW (14 zdarzeń na kwotę 84,32 tys. zł).

<sup>71</sup> Bądź ubezpieczyciele, z którymi zawierano umowy ubezpieczenia.

<sup>72</sup> <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/o-wzorcach-i-standardach>, [dostęp: 27 stycznia 2021 r.]

<sup>73</sup> SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UG w Nagłowicach, Wilczycach, Wodzisławiu, UM w Starachowicach, UMiG w Staszowie.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przesłanka wystąpi, nie wykluczamy potrzeby skorzystania z nich. Jednocześnie nadmieniam, że przy przygotowywaniu zadań w zakresie odbudowy lub remontu danych dróg posługujemy się opracowaniami przygotowanymi na etapie planowania takich zadań. Należy mieć na uwadze, że na naszych drogach gminnych występuje w przeważającej większości ruch lokalny, a potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa pieszym użytkownikom ruchu są uwzględniane jako priorytetowe.

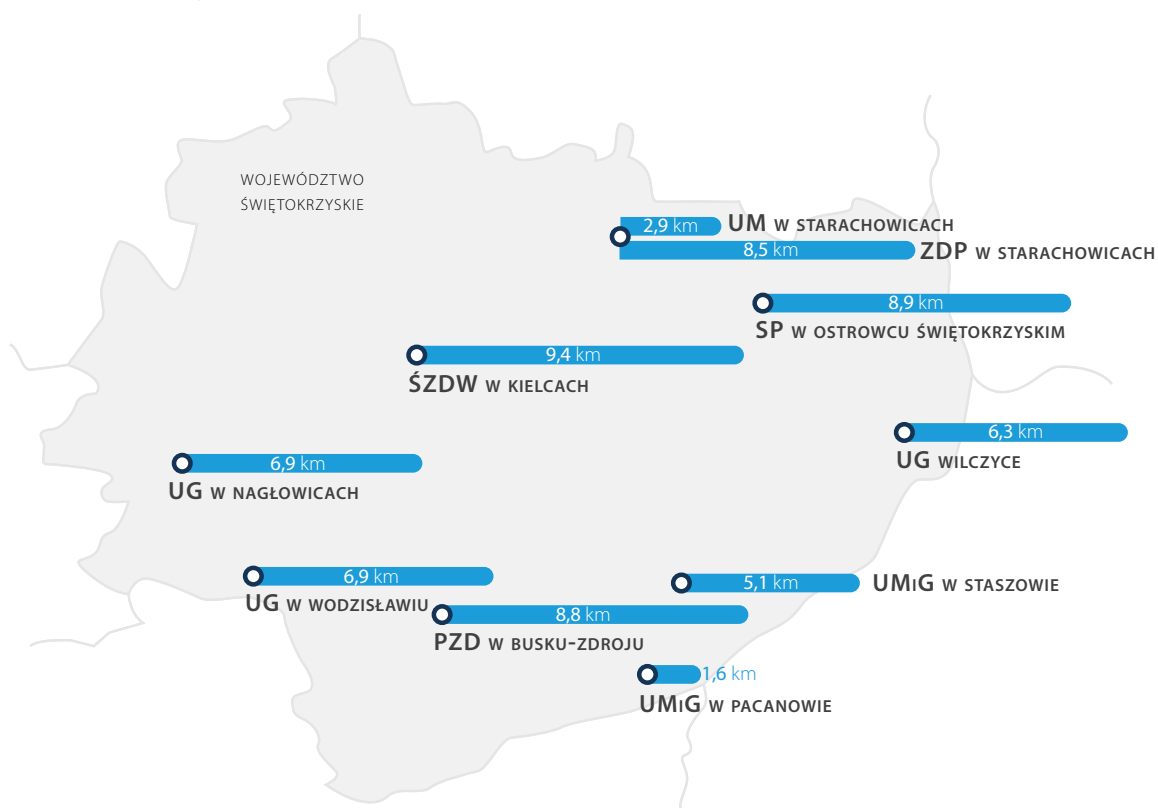
Burmistrz **miasta i gminy Staszów** wyjaśnił: Zapoznawano się z wytycznymi, wzorami i standardami w zakresie zarządzania drogami przygotowanymi przez ministra transportu. W UMiG w Staszowie nie stosuje się ww. standardów, ich stosowanie jest dobrowolne.

Oceny stanu technicznego poddanych oględzinom 16 odcinków dróg samorządowych<sup>74</sup> o długości 65 km dokonano przy wykorzystaniu klasyfikacji stanu nawierzchni dróg, przyjętej przez zarządcę dróg krajowych (GDDKiA). Ustalono, że nawierzchnia 11 odcinków dróg, na całej ich długości, była w stanie dobrym (klasa A – nawierzchnie nowe lub przebudowane). Nawierzchnia pozostałych pięciu odcinków dróg, na niektórych jej fragmentach, była w stanie zarówno dobrym, jak również zadawalającym (klasa B – nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów) i niezadawalającym (klasa C – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych).

Stan techniczny dróg

Infografika nr 4

Długość dróg poddanych oględzinom



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

<sup>74</sup> Po jednym odcinku – PZD w Busku-Zdroju, ZDP i UM w Starachowicach oraz ŚZDW; po dwa odcinki – UMiG w Pacanowie i Staszowie, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UG w Nagłowicach, Wilczycach oraz Wodzisławiu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Organizacja ruchu** Sporządzanie projektów organizacji ruchu i przedstawianie ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem należy do obowiązków zarządcy drogi, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stosownie do § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Zatwierdzoną organizację ruchu na wszystkich poddanych oględzinom odcinkach dróg miało dziewięć spośród dziesięciu jednostek objętych kontrolą<sup>75</sup>.

### Przykład

Z dwóch poddanych oględzinom dróg gminnych zarządzanych przez wójta **gminy Wilczyce**, projekt organizacji ruchu dla jednej<sup>76</sup> z nich nie został przekazany staroście sandomierskiemu do zatwierdzenia. W konsekwencji, naniezione w projekcie znaki drogowe nie zostały umieszczone, co mogło wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Stwierdzono następujące braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, w stosunku do projektowanej organizacji ruchu: słabo widoczne oznakowanie poziome przejścia dla pieszych na odcinkach km 0+ 400 i km 0+560, na odcinku km 0+020 brak znaku B-18 *Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 7t*, na odcinku km 0+180 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem*, na odcinku km 0+200 brak znaku B-20 *Stop*, na odcinku km 0+210 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem*, na odcinku km 0+370 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem* i tabliczki T6-b, na odcinku km 0+400 brak znaku B-20 *Stop*, na odcinku km 0+480 brak znaku A-2 *Niebezpieczny zakręt w lewo*, na odcinku km 0+560 brak znaku B-20 *Stop*, na odcinku km 0+700 brak znaku B-20 *Stop*, na odcinku km 0+720 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem* i tabliczki T6-b, na odcinku km 0+770 brak znaku A-1 *Niebezpieczny zakręt w prawo*.

Brak stałej organizacji ruchu utrudnia rzetelne wykonywanie obowiązków dotyczących właściwego oznakowania dróg i umieszczania innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

**Oznakowanie dróg** W trakcie oględzin dróg samorządowych zarządzanych przez czterech z dziesięciu zarządców<sup>77</sup>, stwierdzono występowanie znaków niewynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu. Braki w oznakowaniu w miejscach przewidzianych zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu wystąpiły u trzech zarządców<sup>78</sup>.

### Przykłady

Przy drodze nr 0678T Ćmielów-Podgórze-Lemierze-Ulów zarządzanej przez Zarząd Powiatu Ostrowieckiego umieszczony był dodatkowo znak B-33 *Ograniczenie prędkości do 30 km/h*, który nie był ujęty w projekcie stałej organizacji ruchu. Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu **Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim** wyjaśnił: *Znak B-33 – ograniczenie prędkości do 30 km/h został wstawiony, jako oznakowanie tymczasowe na prośbę mieszkańców i związany był z funkcjonowaniem*

<sup>75</sup> Zatwierdzonej organizacji ruchu nie posiadał UG Wilczyce.

<sup>76</sup> Droga 395011T Daromin–Grochocice Kolonia.

<sup>77</sup> SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UM w Starachowicach, UG w Nagłowicach i UMiG w Staszowie.

<sup>78</sup> UM w Starachowicach, UG w Wilczycach i Wodzisławiu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pobliskiej kopalni piasku. Aby zmniejszyć uciążliwość ruchu samochodów ciężarowych dojeżdżających do wymienionej kopalni zarządca drogi zdecydował się na czasowe ustawienie znaku ograniczającego prędkość. Nadmieniam, że wymieniony znak nie ograniczał dostępności do drogi publicznej i nie był związany z geometrią drogi (łukami poziomymi). Znak został już zdemonstrowany przez pracowników służby drogowej zarządcy drogi.

W stałej organizacji ruchu dla drogi 351010T Zdanowice-Nowa Wieś zarządzanej przez wójta **gminy Nagłowice** nie ujęto dwóch znaków D-15 *Przystanek autobusowy* zlokalizowanych na wysokości działki nr ew. 203/2, które faktycznie znajdowały się w pasie drogowych tej drogi. Wójt wyjaśnił: usytuowanie znaków D-15 (*przystanek autobusowy*) wynikało z prośb mieszkańców oraz przewoźnika transportu publicznego. (...) zlecone zostało już opracowanie aktualizacji stałej organizacji ruchu dla przedmiotowej drogi, w której to uwzględnione zostanie dodatkowe oznakowanie pionowe.

W trakcie oględzin odcinka drogi nr 385209T ul. Towarowa w Staszowie zarządzanej przez burmistrza **miasta i gminy Staszów** stwierdzono, że umieszczono znaki B-33 *Ograniczenie prędkości* i A-11 *Nierówna droga*, których nie przewidywał projekt stałej organizacji ruchu.

W wyniku oględzin odcinka gminnej drogi publicznej 395019T Wilczyce-Bugaj zarządzanego przez wójta **gminy Wilczyce** stwierdzono braki w oznakowaniu pionowym: na odcinku km 0+000 brak znaku B-36 *Zakaz zatrzymywania się*, na odcinku km 0+90 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem*, na odcinku km 0+120 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem*.

Oględziny zarządzanej przez wójta **gminy Wodzisław** drogi nr 398004T wykazały brak wynikających z zatwierdzonej dla tego odcinka drogi stałej organizacji ruchu znaku A-23 *Stromy podjazd* (kilometraż 4+032), E-17a *Miejscowość* oraz E-18a *Koniec miejscowości* (5+835).

Stan techniczny oznakowania na wszystkich drogach objętych oględzinami nie budził zastrzeżeń. U żadnego z zarządców dróg objętych oględzinami nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujących ich nieczytelność. U trzech zarządców w trakcie oględzin stwierdzono przypadki ograniczenia widoczności oznakowania pionowego spowodowane zielenią przydrożną, zabrudzeniem lub ich odchyleniem.

Czytelność  
oznakowania

### Przykłady

Oględziny zarządzanej przez wójta **gminy Wodzisław** drogi nr 398004T wykazały, że zieleń ograniczała widoczność znaków: A-2 *Niebezpieczny zakręt w lewo* zlokalizowanego w km 3+950; A-1 *Niebezpieczny zakręt w prawo* zlokalizowanego w km 4+082; B-18 *Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 6t* – 6+000 km.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny dwóch dróg gminnych nr 351009T i nr 351010T zarządzanych przez wójta **gminy Nagłowice** wykazały:

- 1) ograniczenia widoczności oznakowania pionowego – zasłonięcie roślinnością:
  - na drodze 351009T znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem* zlokalizowanego w km 0+182 i znaku T-6a *Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem* w tym samym miejscu;
  - na drodze 351010T znaku A-2 *Niebezpieczny zakręt w lewo* zlokalizowanego w km 1+150 km, znaku B-18 *Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 6t* w 2+220 km i znaku E-17a *Miejscowość* w 3+000 km.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2) ograniczenia widoczności oznakowania pionowego spowodowane zabrudzeniem tablic znaków:
- na drodze 351009T znaku A-1 *Niebezpieczny zakręt w prawo* w 0+303 km, znaku A-7 *Ustęp pierwszeństwa* w 1+040 km, znaku A-11a *Próg zwalniający*, znaku B-33 *Ograniczenie prędkości* w 1+612 km i znaku B-33 *Ograniczenie prędkości* w 1+692 km;
  - na drodze 351010T znaku A-2 w km 1+150 km.
- 3) znaki pochylone (nieprostopadłe do podłoża) na drodze 351010T: znak D-1 *Droga z pierwszeństwem* i znak T-6a *Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem* usytuowane w 3+130 km.

Na odcinku drogi nr 395019T Wilczyce–Bugaj (w km 0+200 m) zarządzanej przez wójta **gminy Wilczyce** tabliczka pod znakiem D-1 *Droga z pierwszeństwem* nie była umieszczona prostopadłe do osi jezdni, lecz odchylona w lewą stronę.

### Zdjęcie nr 1

Droga nr 398004T na terenie gminy Wodzisław – zasłonięty przez krzew znak B-18 *Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 6t*



Źródło: materiały kontrolne NIK.

### Zdjęcie nr 2

Droga nr 398004T na terenie gminy Wodzisław – zasłonięty przez gałęzie znak A-2 *Niebezpieczny zakręt w lewo*



Źródło: materiały kontrolne NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 3

Droga nr 351009T na terenie gminy Nagłowice – zasłonięty przez gałęzie znak D1 i T-6a  
Droga z pierwszeństwem z tabliczką wskazującą rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4

Droga nr 351010T na terenie gminy Nagłowice – zabrudzony znak A-2  
Niebezpieczny zakręt w lewo



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Każda ze skontrolowanych jednostek posiadała w dokumentacji powykonawczej drogi objętej badaniem operat kolaudacyjny<sup>79</sup>, zawierający m.in. wyniki pomiarów, atesty i badania materiałów użytych do realizacji zadania potwierdzające należyłą jakość wykonywanych robót drogowych oraz wykorzystywanych przez wykonawców materiałów (analizie poddano dokumentację powykonawczą jednej drogi, spośród wszystkich wybudowanych, rozbudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych dróg w okresie objętym kontrolą).

**Jakość robót  
drogowych  
i wykorzystywanych  
materiałów**

<sup>79</sup> Zbiór dokumentów budowy, przygotowanych przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu, stanowiący podstawę odbioru i oceny zgodności wykonanych robót z dokumentacją projektową i kosztorysem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Kontrola zarządcza dotycząca stanu technicznego dróg

W żadnej jednostce nie zapewniono w pełni skutecznej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania drogami, o czym świadczą stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości. Ponadto, w sześciu z dziesięciu skontrolowanych jednostek<sup>80</sup> przyjęty system kontroli zarządczej nie obejmował procesów związanych ze stanem technicznym dróg.

#### Przykłady

Wójt oraz była wójt **gminy Nagłowice** wyjaśnili: *pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami nie zostały opracowane ze względu na braki kadrowe w Urzędzie oraz ograniczone środki finansowe związane ze stanem zadłużenia Gminy Nagłowice.*

Wójt **gminy Wodzisław** wyjaśnił: (...) *w chwili objęcia urzędu<sup>81</sup> zobowiązałem wszystkich pracowników do działania w granicach prawa i zgodnie z prawem. Informacje w zakresie określania celów i zadań związanych z drogami publicznymi przekazywane są w formie ustnej i pisemnej. Cotygodniowo odbywam spotkania z kierownikiem Referatu Rozwoju celem ustalenia zakresu działań, przyjęcia informacji o realizacji zaplanowanych i zleconych zadań w zakresie dróg. W trakcie cyklicznych narad, poza ustnymi sprawozdaniami odbieram również sprawozdania pisemne, np. protokoły odbioru robót. W naradach tych uczestniczy, w miarę potrzeby, pracownik ds. budowy i utrzymania dróg. (...) Natomiast w przypadku koniecznych, pilnych działań lub interwencji związanych z drogami przekazuję ustnie polecenia o konieczności wprowadzenia korekt. (...) Ponadto na każdej sesji Rady Gminy przedstawiam sprawozdanie m.in. z realizacji zadań w zakresie przebudowy lub remontu, jak również utrzymania dróg gminnych.*

### Nadzór nad realizacją zadań dotyczących zapewnienia właściwego stanu dróg

Nadzór nad realizacją zadań dotyczących zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg dotyczących utrzymania i organizacji ruchu należał w skontrolowanych urzędach miast i/lub gmin do wójta, burmistrza lub prezydenta lub ich zastępcy. W starostwie powiatowym nadzór ten był wykonywany przez zarząd powiatu. W powiatowych i wojewódzkich zarządach dróg nadzór sprawował dyrektor lub jego zastępca. Dodatkowo w powiatowych zarządach dróg i w ŚZDW nadzór nad działalnością jednostki sprawował właściwy starosta oraz marszałek województwa świętokrzyskiego.

### Uzyskiwanie środków zewnętrznych

Analizy sporządzane na potrzeby rządowych programów wspierających finansowo jst w wykonywaniu zadań dotyczących budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych wskazują, że niedostateczny rozwój sieci tych dróg oraz niski standard ich wykonania i zły stan techniczny stanowią istotne ograniczenia dla lokalnych inicjatyw gospodarczych oraz pogarszają jakość życia mieszkańców gmin i powiatów<sup>82</sup>.

W latach 2016–2018 narzędziem wsparcia samorządów w modernizacji infrastruktury drogowej były m.in. środki *Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016–2019*. Ponadto w 2018 r. gminy i powiaty mogły korzystać ze środków wsparcia w ramach *Rzqdo-*

<sup>80</sup> ŚZDW, SP w Ostrowcu Świętokrzyskim, UMiG w Pacanowie i Staszowie, UG w Nagłowicach i Wilczycach.

<sup>81</sup> Listopad 2018 r.

<sup>82</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych zawarte w druku sejmowym nr 2859.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej. Od 2019 r. instrumentem wsparcia samorządów w modernizacji infrastruktury drogowej jest fundusz celowy – Fundusz Dróg Samorządowych, który ma służyć do walki z tzw. wykluczeniem komunikacyjnym.

W latach 2016–2020 wojewoda świętokrzyski przekazał gminom i powiatom środki, z których wybudowano (rozbudowano) 235,22 km dróg (123,81 km dróg gminnych i 111,41 km dróg powiatowych); przebudowano 494,19 km (213,85 km dróg gminnych i 280,34 km dróg powiatowych) oraz wyremontowano 288,76 km (149,11 km dróg gminnych i 139,65 km dróg powiatowych). Łączna długość dróg objęta dofinansowaniem wyniosła 1018,17 km<sup>83</sup>.

Na realizację tych przedsięwzięć wydatkowano 793 395,16 tys. zł, z czego wkład własny samorządów wyniósł 336 226,45 tys. zł. Z budżetu państwa przekazano na ten cel środki finansowe udzielone przez wojewodę świętokrzyskiego w wysokości 457 168,71 tys. zł, w tym w ramach następujących programów wsparcia:

- a) Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016–2019:
  - w 2016 r. – zadania realizowało 35 gmin i 12 powiatów, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 38 754,87 tys. zł, środki własne samorządów – 38 788,38 tys. zł,
  - w 2017 r. – zadania realizowało 37 gmin i 11 powiatów, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 40 822,22 tys. zł, środki własne samorządów – 42 691,03 tys. zł,
  - w 2018 r. – zadania realizowało 40 gmin i 11 powiatów, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 40 696,44 tys. zł, środki własne samorządów – 42 955,35 tys. zł;
- b) Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej. W 2018 r. zadania realizowało 10 gmin i cztery powiaty, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 22 278,43 tys. zł, środki własne samorządów – 10 789,77 tys. zł;
- c) Funduszu Dróg Samorządowych:
  - w 2019 r. – zadania realizowało 81 gmin i 13 powiatów, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 195 869,15 tys. zł, środki własne samorządów – 151 392,12 tys. zł,
  - w 2020 r. – zadania realizowało 55 gmin i 11 powiatów, dofinansowanie z budżetu państwa wyniosło 118 747,60 tys. zł, środki własne samorządów – 49 609,80 tys. zł<sup>84</sup>.

W latach 2016–2020 ze środków na dofinansowanie przedmiotowych zadań nie skorzystało dziesięć jst<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Dane na podstawie informacji przekazanej przez wojewodę świętokrzyskiego.

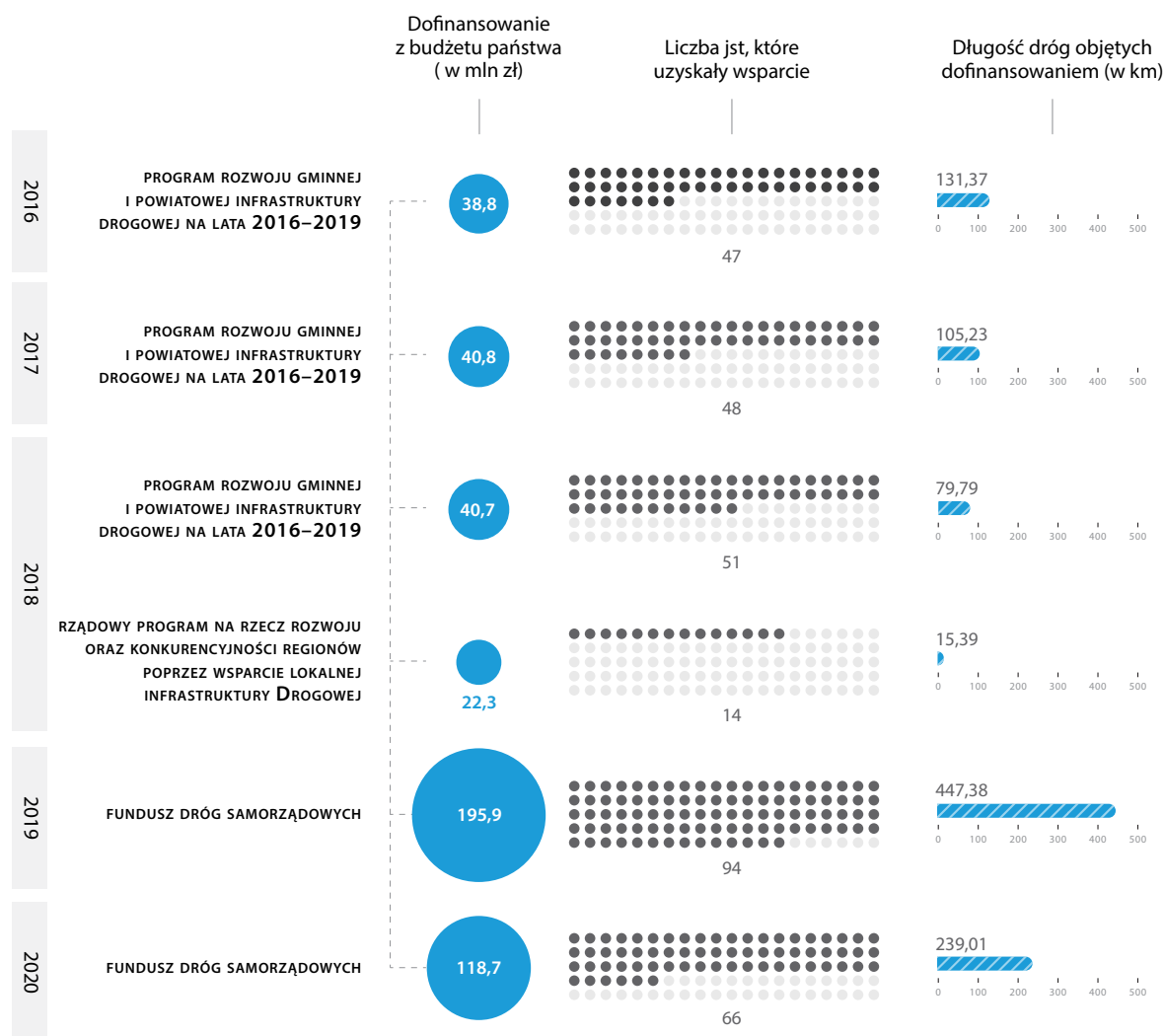
<sup>84</sup> Dane na podstawie informacji przekazanej przez wojewodę świętokrzyskiego.

<sup>85</sup> Gminy: Kije, Łączna, Łubnice, Oksa, Osiek, Skalbmierz, Słupia, Wilczyce, Zawichost oraz Złota (dane na podstawie informacji uzyskanych ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 5

Środki finansowe przekazane przez wojewodę świętokrzyskiego na zadania drogowe



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

Wszystkie skontrolowane jednostki podejmowały działania w celu uzyskania dofinansowania zadań związanych z infrastrukturą drogową. W latach 2016–2020 (do 30 czerwca) zarządcom dróg gminnych i powiatowych na ten cel udało się uzyskać środki zewnętrzne w kwocie 123 596,7 tys. zł. Największą ich część stanowiły środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (52 927,1 tys. zł – 42,8%), z Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016–2019 (25 485,9 tys. zł – 20,6%), z Fundusz Dróg Samorządowych (11 314,8 tys. zł – 9,2%) oraz dotacje od gmin (15 130,93 tys. zł – 12,2%). Uzyskiwano również środki m.in. z Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionu, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

W okresie objętym kontrolą ŚZDW na zadania związane z budową, rozbudową, przebudową lub remontem dróg wojewódzkich uzyskał środki zewnętrzne w łącznej kwocie 582 726,3 tys. zł, z tego:



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 532 403,8 tys. zł (91,4%) ze środków europejskich (335 750,3 tys. zł z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020 i 196 653,5 tys. zł z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020);
- 38 592,6 tys. zł (6,6%) z budżetu państwa (w tym 6517,7 tys. zł stanowiły środki z rezerwy subwencji ogólnej, a 32 074,9 tys. zł – pozostałe środki budżetowe);
- 11 729,9 tys. zł (2%) stanowiły dotacje gmin.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy zarządcy dróg samorządowych podejmują prawidłowe i skuteczne działania mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg i poprawę bezpieczeństwa ich użytkowników?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy zarządcy dróg prawidłowo i rzetelnie ustalali ich stan techniczny?</li><li>2. Czy zarządcy dróg prawidłowo i rzetelnie planowali działania mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego zarządzanych dróg?</li><li>3. Czy zadania podejmowane w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg były realizowane prawidłowo i wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa użytkowników tych dróg?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 10 jednostek zarządzających drogami samorządowymi (ŚZDW, dwa zarządy dróg powiatowych, starostwo powiatowe oraz sześć urzędów miast i/lub gmin), wybranych w sposób celowy, przy uwzględnieniu następujących kryteriów: <ul style="list-style-type: none"><li>– występowanie o przyznanie dofinansowania z budżetu państwa na zadania drogowe i/lub skala tego wsparcia,</li><li>– liczba zdarzeń drogowych i ich skutków.</li></ul>
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto lata 2016–2020 (do dnia zakończenia kontroli w poszczególnych jednostkach), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Na potrzeby przygotowania kontroli oraz opracowania informacji o wynikach kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano od komendanta wojewódzkiego Policji w Kielcach informacje dotyczące zdarzeń drogowych na drogach województwa świętokrzyskiego i ich skutków, a od wojewody świętokrzyskiego dane dotyczące finansowego wsparcia samorządów udzielonego na dofinansowanie zadań związanych z budową (rozbudową), przebudową lub remontem dróg.  W toku postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano: od komendantów powiatowych Policji informacje dotyczące liczby zdarzeń drogowych na gminnych drogach publicznych i ich skutków, od starosty wyjaśnienia związane z nadzorem nad podległym mu zarządem dróg oraz przekazywania w jego zarząd dróg i gruntów pod nimi, a od GDDKiA informacje dotyczące przekazywania przez wójta formularzy danych o sieci dróg gminnych.
<b>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</b>	Nie podejmowano współpracy z organami wskazanymi w art. 12 ustawy o NIK.

Kontrolę P/20/064 przeprowadzono od 4 sierpnia 2020 r. do 21 grudnia 2020 r. Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 68 wniosków pokontrolnych i jedną uwagę. Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że kierownicy jednostek zrealizowali 19 wniosków, pięć było w trakcie realizacji, natomiast 44 nie zostało zrealizowanych.

Pozostałe  
informacje

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*, dokonania wyceny dróg jako obiektu budowlanego oraz działek gruntu pod nimi i ujęcia ich w ewidencji księgowej, założenia lub rzetelnego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej, ustalenia numerów drogom i drogowym obiektem inżynierskim, sporządzania rzetelnych rocznych informacji o sieci dróg publicznych i opracowania projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W związku z nieprzeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego dróg, Delegatura NIK w Kielcach skieruje trzy zawiadomienia do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w sprawie podejrzenia popełnienia wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy *Prawo budowlane*.

Delegatura dokona również analizy stwierdzonych w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowości związanych z nieujmowaniem, wbrew przepisom ustawy *o rachunkowości*, dróg i znajdujących się pod nimi gruntów w księgach rachunkowych tych jednostek i w oparciu o wyniki tej analizy rozważy możliwość skierowania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych z art. 77 pkt 1 tej ustawy.

W wyniku kontroli ujawniono finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 152 252,3 tys. zł w kategorii *Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości* i *Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości*.

## ZAŁĄCZNIKI

### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach	Damian Urbanowski
2.		Urząd Gminy w Nagłowicach	Jacek Lato <sup>86</sup> Monika Bolewska <sup>87</sup>
3.		Urząd Gminy Wilczyce	Robert Paluch
4.		Urząd Miasta i Gminy w Staszowie	Leszek Marek Kopeć
5.		Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim	Marzena Dębniak <sup>88</sup> Zbigniew Duda <sup>89</sup>
6.		Urząd Miejski w Starachowicach	Marek Materek
7.		Urząd Miasta i Gminy w Pacanowie	Wiesław Skop
8.		Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach	Andrzej Klimczak <sup>90</sup> Jarosław Trzebiński <sup>91</sup> Leszek Śmigas <sup>92</sup>
9.		Urząd Gminy w Wodzisławiu	Dominik Łukasik <sup>93</sup> Bożena Szczypiór <sup>94</sup>
10.		Powiatowy Zarząd Dróg w Busku-Zdroju	Krzysztof Tułak

<sup>86</sup> Wójt Gminy Nagłowice od 4 listopada 2018 r.

<sup>87</sup> Wójt Gminy Nagłowice w okresie od 30 listopada 2014 r. do 3 listopada 2018 r.

<sup>88</sup> Starosta Powiatu Ostrowieckiego od 22 listopada 2018 r.

<sup>89</sup> Starosta Powiatu Ostrowieckiego od 8 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.

<sup>90</sup> Dyrektor, od 3 sierpnia 2020 r.

<sup>91</sup> P.o. Dyrektor, od 11 lutego 2019 r. do 2 sierpnia 2020 r.

<sup>92</sup> Dyrektor, od 4 stycznia 1999 r. do 8 lutego 2019 r.

<sup>93</sup> Wójt Gminy Wodzisław od 4 listopada 2018 r.

<sup>94</sup> Wójt Gminy Wodzisław od 16 listopada 2014 r. do 3 listopada 2018 r.

### 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 1 ustawy *o drogach*, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie (art. 2 ust. 1 ustawy *o drogach*):

- 1) drogi krajowe,
- 2) drogi wojewódzkie,
- 3) drogi powiatowe,
- 4) drogi gminne.

Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 2 ustawy).

Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 ustawy *o drogach*, stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa (art. 6 ust. 1 ustawy *o drogach*).

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy *o drogach*, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 ustawy *o drogach*).

Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 ustawy *o drogach*).

Zarządcą drogi, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy *o drogach*, jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogi. Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2–4 tej ustawy zarządcą dla dróg:

- wojewódzkich – jest zarząd województwa,
- powiatowych – zarząd powiatu,
- gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Jednocześnie w art. 19 ust. 5 ustawy *o drogach* ustawodawca wskazał, że w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy, jest prezydent miasta.

Zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5 ustawy *o drogach*, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządcą (art. 21 ust. 1 tej ustawy).

Kategorie dróg

Zarządcą drogi

## ZAŁĄCZNIKI

### Zadania zarządcy drogi

Zadania zarządcy drogi określają przepisy art. 20 ustawy *o drogach*. Do zadań tych należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 1);
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2);
- pełnienie funkcji inwestora (pkt 3);
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 4);
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (pkt 5);
- koordynacja robót w pasie drogowym (pkt 7);
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom (pkt 9);
- sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (pkt 9a);
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10);
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a);
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11);
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (pkt 12);
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg (pkt 13);
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego (pkt 15);
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów (pkt 16);
- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości (pkt 17);
- nabywanie nieruchomości innych niż ww. na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa (pkt 18).

### Zadania samorządów w obszarze dróg

Samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*<sup>95</sup>, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Organem stanowiącym i kontrolnym samo-

<sup>95</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

rzędu województwa jest sejmik województwa (art. 16 ust. 1), a wykonawczym zarząd województwa (art. 31 ust. 1), który wykonuje zadania przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1). Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz (art. 43 ust. 1).

Powiat, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*<sup>96</sup>, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z lokalnymi jst, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się jego terytorium (art. 5 ust. 2). Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu (art. 9 ust. 1), a organem wykonawczym zarząd powiatu (art. 26 ust. 1). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1).

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*<sup>97</sup>, należą sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Gmina w celu wykonywania zadań własnych może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1) lub realizować je w drodze współdziałania z innymi jst (art. 10 ust. 1). W gminie organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), natomiast wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31), wykonując zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1).

Najbardziej ogólną z definicji pojęcia „droga” podaje w art. 2 pkt 1 ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*<sup>98</sup>. Zgodnie z tym przepisem, jako drogę należy rozumieć wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Bardziej precyzyjną (pod względem technicznym) definicję podaje ustawa *o drogach*. Zgodnie z art. 4 pkt 2 tej ustawy, droga jest to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Z kolei pas drogowy stanowi wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1).

Podstawowe  
pojęcia

<sup>96</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

Art. 4 pkt 17, 18 i 19 ustawy *o drogach* definiują odpowiednio: budowę drogi (wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę), przebudowę drogi (wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi niewymagających zmiany granic pasa drogowego) oraz remont drogi (wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym). W art. 4 pkt 20 ustawy *o drogach* zdefiniowano utrzymanie drogi, jako wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej, a w pkt 21 ochronę drogi, tj. działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

### Ewidencja i numeracja dróg publicznych

Na podstawie art. 10 ust. 11 ustawy *o drogach*, zarządca drogi prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji m.in. dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych tym drogom określa rozporządzenie *w sprawie ewidencji dróg* (§ 1). Ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty ewidencyjne (§ 9 ust. 1 pkt 1–4):

- 1) książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*;
- 2) dziennik objazdu dróg, którego wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia;
- 3) mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia;
- 4) książki obiektów mostowych oraz tuneli, których wzory określa załącznik nr 4 do rozporządzenia.

Książkę drogi zarządca drogi prowadzi oddzielnie dla każdego odcinka drogi (§ 10), a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg (§ 11).

Mapę techniczno-eksploatacyjną dróg sporządza się i prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg (poza gminnymi): w skali 1:25 000 lub większej – dla dróg powiatowych oraz wszystkich kategorii dróg publicznych (bez gminnych) w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w skali 1:100 000 – dla dróg wojewódzkich i krajowych, przy czym zarządcy dróg mają obowiązek przekazywania między sobą informacji niezbędnych do prowadzenia tych map, zgodnie z przepisami rozporządzenia *w sprawie sporządzania informacji* (§ 12 ust. 1–3 rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*).

Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*), przy czym ewidencję można prowadzić w formie pisemnej jak i elektronicznej (§ 17 ust. 1 tego rozporządzenia).



Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy *o drogach*, drogom publicznym nadaje się numerację. Numery drogom wojewódzkim po zaliczeniu do kategorii dróg publicznych nadaje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a drogom powiatowym i gminnym – zarządy województw (art. 10 ust. 7). Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządy województw prowadzą rejestry numerów nadanych drogom (art. 10 ust. 8).

Każdej drodze nadaje się numer, na potrzeby oznaczania przebiegu drogi na mapach oraz oznakowania dróg zgodnie z ustawą *Prawo o ruchu drogowym* (§ 3 rozporządzenia *w sprawie ewidencji dróg*). Zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi (§ 5 ust. 1 ww. rozporządzenia), dla obiektów mostowych i tuneli (§ 6 ust. 1 rozporządzenia) oraz dla przepustów i promów (§ 7 ust. 1 rozporządzenia).

Na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy *o drogach* zostało wydane rozporządzenie *w sprawie sporządzania informacji*. Zgodnie z § 1 ust. 1 i 4 tego rozporządzenia, GDDKiA gromadzi dane dotyczące sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli oraz promów, sporządzane zgodnie z rozporządzeniem *w sprawie ewidencji dróg* oraz sporządza informacje o sieci tych dróg, dla celów statystycznych i obronności oraz udostępnia każdorazowo te dane na żądanie uprawnionych organów administracji publicznej. Zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu oraz inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je GDDKiA, raz do roku w terminie do końca I kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego (§ 2 rozporządzenia *w sprawie sporządzania informacji*). Wzory formularzy stanowią załączniki do tego rozporządzenia. Sporządzanie informacji dla celów statystycznych (wg przepisów § 1 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie sporządzania informacji*) odbywa się przez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych, załączonego do tego rozporządzenia.

Warunki techniczne dla dróg publicznych (które stanowią obiekty liniowe) określają przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*<sup>99</sup> (dalej: rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych dróg*). Przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych (§ 2 ust. 1). Przepisy te (§ 10 ust. 1 pkt 1 i 2) stanowiły m.in., że droga powinna mieć w szczególności: jezdnię – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów; pobocza lub chodnik – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pieszych<sup>100</sup>. Obecnie § 10 ust. 1 pkt 1

Warunki techniczne  
dla dróg

<sup>99</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

<sup>100</sup> § 10 rozporządzenia został zmieniony – z dniem 13 września 2019 r. – przez § 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. poz. 1643).

i 2 przewiduje, że droga składa się z następujących elementów: jezdni oraz poboczy, z wyjątkiem przypadku, gdy w ich miejscu zaprojektowano inne elementy drogi, a w szczególności chodnik lub ścieżkę pieszo-rowerową.

Szerokość pasów ruchu, z zastrzeżeniem § 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, powinny wynosić na drodze klasy: GP i G – 3,50 m, Z – 3,00 m, L – 2,75 m, D – 2,50 m (§ 15 ust. 1 pkt 3-6). Przepisy § 15 ust. 2 i 3 pkt 3 i ust. 4 tego rozporządzenia dopuszczają inne szerokości pasów ruchu. Nad drogą powinna być zachowana wolna przestrzeń, zwana dalej „skrajnią drogi”, o wymiarach określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia (§ 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg).

Zgodnie z § 154 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, przebudowa nawierzchni drogi powinna być poprzedzona badaniami i oceną stanu technicznego konstrukcji nawierzchni oraz podłoża. Nawierzchnia jezdni drogi budowanej lub przebudowywanej (zgodnie z § 171 ust. 1 tego rozporządzenia) musi spełniać wymagania w zakresie: równości podłużnej, równości poprzecznej oraz właściwości przeciwpoślizgowych.

Wymagania dotyczące równości podłużnej, równości poprzecznej i właściwości przeciwpoślizgowych, dotyczące nawierzchni jezdni drogi nowej, przebudowanej albo remontowanej zostały określone w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg (§ 172).

### Zarządzanie ruchem na drogach

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i strefach ruchu) reguluje ustawa *Prawo o ruchu drogowym*. Na drogach wojewódzkich ruchem drogowym zarządza marszałek województwa (art. 10 ust. 4), powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5), a na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania – podmiot zarządzający tymi drogami (art. 10 ust. 7). Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu. Na podstawie art. 10 ust. 6 ustawy, ruchem na drogach publicznych położonych w tych miastach zarządza prezydent miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, którymi zarządza Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad).

Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na pozostałych drogach<sup>101</sup> – wojewoda (art. 10 ust. 2).

Art. 45 ust. 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* zabrania m.in. umieszczania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu (pkt 7), samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączenia znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania (pkt 8) i samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli (pkt 10).

<sup>101</sup> Wojewódzkich, powiatowych, gminnych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie, wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

Szczegółowe warunki zarządzania ruchem drogowym określa rozporządzenie *w sprawie zarządzania ruchem*. Zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia działania w zakresie zarządzania ruchem na drodze, odpowiednio do kompetencji, realizują organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe.

Do zadań organu zarządzającego ruchem należy m.in. (§ 3 ust. 1 pkt 1–3, 5, 7 i 8):

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu (zasady ich składania, rozpatrywania i zatwierdzania regulują przepisy § 6, 7 i 8);
- opracowywanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu;
- przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji (zasady określa § 9);
- prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu (zasady określa § 12 ust. 3 i 4);
- współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa m.in. z organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg, zarządcami infrastruktury kolejowej, Policją oraz innymi jednostkami.

Do zadań organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem (§ 3 ust. 2 pkt 1 i 2) należy dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna jednostka lub osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów (§ 4 ust. 3 pkt 1, 2, 3 i 4).

Projekty  
organizacji ruchu

Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach wojewódzkich i powiatowych musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem, w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3 (§ 7 ust. 2). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3 pkt 1 i 2).

Organ zarządzający ruchem, zatwierdzając projekt organizacji ruchu, określa termin w którym ta organizacja powinna zostać wprowadzona (§ 8 ust. 7). Zatwierdzoną organizację ruchu realizuje na własny koszt zarząd

drogi, poza wyjątkami dotyczącymi np. umieszczenia i utrzymania znaków informacyjnych oznaczających obiekty o charakterze usługowym, w których jest prowadzona działalność gospodarcza, umieszczanych na wniosek zainteresowanych przedsiębiorców – zadania te realizują przedsiębiorcy prowadzący tę działalność (§ 11 pkt 3).

Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia. Jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3). Natomiast, jeżeli w terminie wyznaczonym, brak jest zawiadomienia o wprowadzeniu zatwierdzonej organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie jej ważności (§ 12 ust. 4).

Przepisy § 12 ust. 5 tego rozporządzenia stanowią, że organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. W związku z wynikami tych kontroli, organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie drogi w szczególności: wymiany zniszczonych i uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu, naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji, umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

Znaki i sygnały  
oraz inne urządzenia  
bezpieczeństwa  
ruchu drogowego

Szczegółowe warunki dotyczące oznakowania dróg oraz umieszczenia tego oznakowania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach<sup>102</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków). Integralną część rozporządzenia stanowią cztery załączniki określające szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych (zał. nr 1), dla znaków drogowych poziomych (zał. nr 2), dla sygnałów drogowych (zał. nr 3) i dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (zał. nr 4).

Przepisy załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia określają m.in., że:

- znaki umocowuje się na konstrukcjach wsporczych, tj. słupkach, ramach, wysięgnikach, konstrukcjach bramowych, wykonanych z materiałów trwałych z wyjątkiem betonu. Dopuszcza się też do umieszczenia znaków wykorzystywanie słupów linii telekomunikacyjnych, latarni, słupów trakcyjnych i masztów sygnalizatorów oraz ścian budynków i elementów konstrukcyjnych obiektów inżynierskich. Słupki konstrukcji wsporczych winny mieć przekrój kołowy lub eliptyczny (punkt 1.5.2.);

<sup>102</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

- następny znak pionowy (punkt 1.5.2.) powinien być umieszczany za poprzedzającym w odległości co najmniej 50 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 90 km/h, 20 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h i 10 m na pozostałych drogach. Jeżeli ze względów lokalnych istnieje konieczność zastosowania dwóch lub trzech znaków, można je umieszczać na jednym słupku lub wysięgniku w układzie pionowym lub poziomym. Dopuszczalne sposoby umieszczania znaków ilustrują rysunki 1.5.1–1.5.4 załącznika nr 1;
- tarcze znaków (punkt 1.5.2.) powinny być odchyłone w poziomie od linii prostopadłej do osi jezdni. Odchylenie tarczy znaku winno wynosić  $5^\circ$  w kierunku jezdni. Jeśli znaki umieszczone są na łukach poziomych, odchylenie tarczy znaku jest zależne od wielkości promienia łuku oraz od jego kierunku (zasady odchylenia tarczy znaku pokazano na rys. 1.5.5. załącznika nr 1);
- znaki na drogach z poboczem należy umieszczać tak, aby odległość znaku od krawędzi korony drogi była nie mniejsza niż  $0,5 \text{ m}^{103}$  (pkt 1.5.3 i rys. 1.5.6 lit. a). W przypadku gdy warunki terenowe nie pozwalają na umieszczenie znaku poza koroną drogi, na drogach z poboczem gruntowym znak należy umieścić w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni, a na drogach z poboczem twardym w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi tego pobocza. Znaki na ulicach umieszcza się w odległości 0,5–2,0 m od krawędzi jezdni (rysunek 1.5.6 lit. c);
- wysokość umieszczania znaków (pkt 1.5.3), tj. odległość dolnej ich krawędzi lub najniższej położonego ich punktu od poziomu jezdni, określa tabela 1.11 oraz rysunki nr 1.5.7 załącznika nr 1. Poza wyjątkami, określonymi przepisami, wysokość ta wynosić powinna min. 2,0 m.

W przypadku znaków drogowych poziomych wymagania techniczne, ich rodzaje i zakres stosowania oraz wzory i konstrukcje określa załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie znaków. Znakowanie poziome (punkt 1.2) ma na celu: zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu i innych osób znajdujących się na drodze, usprawnienie ruchu pojazdów i ułatwienie korzystania z drogi. Znaki poziome (podłużne i poprzeczne, strzałki, znaki uzupełniające, punktowe elementy odbłaskowe) mogą występować samodzielnie lub w powiązaniu ze znakami pionowymi. Umożliwiają one przekazywanie kierującym pojazdami informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu, nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie znaków, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>104</sup> służą do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób

<sup>103</sup> Liczonej w poziomie do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku (a nie do słupka, na którym jest znak mocowany).

<sup>104</sup> Zalicza się do nich urządzenia: optyki ruchu (np. słupki prowadzące i krawędziowe, tablice kierujące, prowadzące i rozdzielające, słupki przeszkodowe), pikietażu (znaki hektometrowe i kilometrowe), zabezpieczenia ruchu pojazdów i pieszych (np. progi zwalniające i podrzutowe, ogrodzenia, lustra), informacji i ostrzegania kierujących (np. urządzenia bramowe z wyświetlaczem i znaki świetlne), zamykania dróg (rogatki), zabezpieczenia robót (np. zapory drogowe, pachołki, taśmy, tablice uchylnie, separatorzy, tablice ostrzegawcze, zamykające, kładki), nadzoru (tarcze, urządzenia sygnalizacyjne).

### Kontrole dróg wynikające z ustawy *Prawo budowlane*

pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych (pkt 1). Umieszczane na drodze, muszą być dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie oraz posiadać wyraźne i trwałe oznakowania, podające nazwę lub znak towarowy i rok produkcji.

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach określa ustawa *Prawo budowlane* (art. 1). Obiektami budowlanymi, stosownie do art. 3 pkt 3 są m.in. takie budowle, jak drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele, estakady i przepusty.

Stosownie do art. 61 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany obiekt użytkować i utrzymywać zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2, tj. użytkować go w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7 ustawy *Prawo budowlane*.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów, instalacji i urządzeń wymienionych w pkt 1 lit. a–c;
- okresowej, co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia – pkt 2.

W trakcie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1, należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a).

Niespełnienie obowiązku wykonywania powyższych kontroli jest wykroczeniem określonym w art. 93 pkt 8 ustawy *Prawo budowlane*, zagrożonym karą grzywny. Kontrola powinna być prowadzona przez osoby posiadające uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 62 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*).

### Pomiary natężenia ruchu na przejazdach kolejowo-drogowych

Zgodnie z § 92 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie<sup>105</sup>, zarządcy drogi przeprowadzą pierwsze pomiary natężenia ruchu dla istniejących przejazdów kolejowo-drogowych zgodnie z wymaganiami określonymi w § 14 tego rozporządzenia, nie później niż po upływie roku od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 14 listopada 2016 r.

### Prowadzenie evidencji księgowej dróg i gruntów pod nimi

Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz wyniku finansowego, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów.

<sup>105</sup> Dz. U. poz. 1744, ze zm.

Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy *o rachunkowości* stanowi natomiast, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych.

W myśl art. 20 ust. 1 tej ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy *o rachunkowości*, stanowią, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Zgodnie z wymogami załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)*<sup>106</sup>, drogi powinny być ujmowane w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe*, zaś grunty pod drogami – w grupie 0 *Grunty*, podgrupie 04 *Tereny komunikacyjne*, rodzaju 040 *Drogi*.

Art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o finansach publicznych* stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone m.in. na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jst i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki te powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a, pkt 2 i 3). Stosownie do art. 44 ust. 4 ustawy, jednostki sektora finansów publicznych, zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Kontrola zarządcza

Art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o finansach publicznych* stanowi, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jst oraz kierownika jednostki. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, w myśl art. 68 ust. 1 ww. ustawy, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W katalogu celów tej kontroli określonym w art. 68 ust. 2 pkt 1–4 ustawy wymieniono m.in. zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań i ochrony zasobów.

<sup>106</sup> Dz. U. poz. 1864.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
6. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2020 r. poz. 110, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom* (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach* (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie* (Dz. U. poz. 1744, ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. *w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)* (Dz. U. poz. 1864)<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., natomiast z tym dniem zostało uchylone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2016 r. *w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)* (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).



#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Infrastruktury

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Znak sprawy: \$ZnakSprawy

Szanowny Pan  
**Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo znak LKI.430.001.2021 dotyczące przedstawienia stanowiska w sprawie zaleceń sformułowanych przy okazji kontroli P/20/064 pn. „Zapewnienie należytego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim”, przedstawiam następujące stanowisko.

1. W odniesieniu do wniosku dotyczącego określenia wymaganych elementów projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, aktualne pozostaje dotychczasowe stanowisko.

W ocenie Ministra Infrastruktury nie jest konieczne określenie w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zakresu danych, które powinny zostać ujęte w projektach planów rozwoju sieci drogowej oraz projektach planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, ponieważ oczywistym jest, że powinny one określać drogi, na których będą prowadzone inwestycje, z określeniem ich źródeł finansowania w perspektywie kilku lat bądź dłuższej, w zależności od potrzeb i warunków finansowych.

Treść tych przepisów dostatecznie określa zakres danych, jaki powinien znaleźć się w dokumentacji oraz wprost wskazuje, że za ich opracowanie odpowiada zarządca drogi, nie zaś organy zajmujące się tworzeniem innego rodzaju dokumentów strategicznych i planów.

Należy również wskazać, że do Ministra Infrastruktury nie dotarły dotychczas sygnały świadczące o konieczności doprecyzowania zapisów w tej kwestii czy problemach interpretacyjnych z nimi związanych.

2. Odnośnie do propozycji wprowadzenia obowiązku (np. poprzez rozszerzenie katalogu zadań zarządcy drogi przewidzianych w art. 20 ustawy o drogach publicznych) przeprowadzania okresowych analiz liczby i przyczyn zdarzeń drogowych na drogach publicznych w celu dokonania oceny potrzeby zmian w zakresie poprawy stanu technicznego dróg lub organizacji ruchu, przedstawiam następujące stanowisko.

Należy zauważyć, że przyczyny zdarzeń drogowych są określane przez policję. W zdecydowanej większości przypadków przyczyna leży po stronie błędu ludzkiego. W przypadku wypadków, w których wystąpiły ofiary śmiertelne, powoływane są zespoły badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, w skład których wchodzi m.in. przedstawiciele policji i zarządcy drogi.

Niezależnie od powyższego, dokonana zostanie analiza w zakresie doprecyzowania przepisów w tym obszarze.

*niepodległa*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

3. Odnosząc się do propozycji doprecyzowania obowiązku zarządcy drogi dotyczącego dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach publicznych, przewidzianego w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych, poprzez określenie częstotliwości dokonywania i zakresu tych pomiarów oraz sposobu wykorzystania ich wyników, należy wskazać, że częstotliwość przeprowadzania badań powinna przede wszystkim wynikać z potrzeb zarządcy drogi. Regularne prowadzenie pomiarów stanowi poważne obciążenie finansowe, któremu trudno byłoby sprostać mniej zamożnym samorządom, w tym szczególnie gminom, które administrując rozległą siecią dróg publicznych często nie posiadają dostatecznych środków finansowych nawet na jej utrzymanie.

Jednocześnie należy wskazać, że regularnie co 5 lat prowadzony jest Generalny Pomiar Ruchu na sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz na sieci dróg wojewódzkich, znajdujących się w zarządzie samorządów wojewódzkich.

*Z poważaniem*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

*Z upoważnienia*

**MINISTRA INFRASTRUKTURY**

Rafał Weber

*Sekretarz Stanu*

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

LKI.430.001.2021

Warszawa, 18 maja 2021 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Ministra Infrastruktury do Informacji o wynikach kontroli *Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z dnia 27 kwietnia 2021 r.

W przekazanym stanowisku do Informacji o wynikach kontroli *Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim* (dalej: Informacja), Minister Infrastruktury odniósł się do trzech wniosków *de lege ferenda* sformułowanych w tej Informacji.

Nie podzielam stanowiska Ministra, że nie jest konieczne określenie zakresu danych, które powinny zostać ujęte w projektach planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup>. Zgodzić się jedynie trzeba, że z przywołanych przepisów wynika jednoznacznie, że opracowanie projektów planów należy do obowiązków właściwych zarządców dróg – nie określają one natomiast wymaganych elementów tych dokumentów. Nie jest słuszny pogląd prezentowany w stanowisku, że przepisy ustawy o drogach publicznych przewidują jakie dane powinny się w nich znaleźć oraz że oczywiste jest, iż dotyczą one dróg, *na których będą prowadzone inwestycje, z określeniem ich źródeł finansowania w perspektywie kilku lat bądź dłuższej*. Wyniki kontroli wykazały, że zdecydowana większość zarządców dróg nie wywiązywała się z obowiązków opracowywania powyższych projektów planów, przy czym niektórzy błędnie interpretowali przepisy, uznając, że obowiązki te realizowane były poprzez opracowanie innych dokumentów planistycznych (np. strategii rozwoju, projektów budżetu jednostek samorządu terytorialnego). Trudno jest również zaakceptować stanowisko, że do Ministra Infrastruktury *nie dotarły dotychczas sygnały świadczące o konieczności doprecyzowania zapisów w tej kwestii czy problemach interpretacyjnych z nimi związanych*. Pragnę podkreślić, że na potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o drogach publicznych, dotyczących opracowywania przedmiotowych projektów planów, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już trzykrotnie (kontrole P/17/087 *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim*, I/20/002 *Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim* i P/20/072 *Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim*). Zatem jest to już kolejna kontrola, której wyniki świadczą o potrzebie doprecyzowania przywołanych przepisów.

W Informacji NIK przedstawiła wniosek dotyczący wprowadzenia w ustawie o drogach publicznych obowiązku przeprowadzania okresowych analiz liczby i przyczyn zdarzeń drogowych na drogach publicznych w celu dokonania oceny potrzeby zmian w zakresie poprawy stanu technicznego dróg lub organizacji ruchu. Z satysfakcją przyjmuję zawartą w stanowisku Ministra deklarację dokonania analizy *w zakresie doprecyzowania przepisów w tym obszarze*.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

Odnosząc się do sformułowanego w Informacji wniosku o doprecyzowanie obowiązku zarządcy drogi dotyczącego dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach publicznych, przewidzianego w art. 20 pkt 15 ustawy, poprzez określenie częstotliwości dokonywania i zakresu tych pomiarów oraz sposobu wykorzystania ich wyników, Minister wyraził pogląd, że *częstotliwość przeprowadzania badań powinna przede wszystkim wynikać z potrzeb zarządcy drogi*. Wskazał również na aspekt finansowy związany z tym, że regularne prowadzenie pomiarów stanowiłoby poważne obciążenie finansowe, któremu trudno byłoby sprostać niektórym samorządom, szczególnie gminom. Niewątpliwie przeprowadzanie pomiarów ruchu drogowego wymaga ponoszenia nakładów finansowych, nie może to jednak zmienić oceny, że obecne brzmienie przywołanego wyżej przepisu nie sprzyja realizacji przez zarządców dróg obowiązku nałożonego tym przepisem, w którym nawet nie wskazano w jakim celu pomiary ruchu mają być przeprowadzane. Z ustaleń kontroli wynika, że zarządcy dróg nie wywiązywali się z tego obowiązku lub dokonywali pomiarów sporadycznie, obejmując nimi znikomą liczbę dróg, uzasadniając to nie tylko koniecznością ponoszenia kosztów, ale często również brakiem szczegółowych przepisów prawnych określających sposób, przeznaczenie oraz częstotliwość ich dokonywania. Z tych względów przedstawiony w Informacji wniosek *de lege ferenda* uważam za uzasadniony. f

**PREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś