



Wydział Infrastruktury i Nieruchomości
WIN-VI.431.2.2025

Pan Maciej Romanowski
Starosta Elbląski

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.), w związku z zapisami rozporządzenia 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 ze zm.) przeprowadzona została kontrola problemowa w Starostwie Powiatowym w Elblągu, ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg, NIP 578-25-24-428, REGON 170753615, w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w Zarządzie Dróg Powiatowych w Pasłęku, ul. Dworcowa 6, 14-400 Pasłęk.

W okresie objętym kontrolą i w trakcie trwania kontroli stanowisko starosty (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnił:

- Pan Maciej Romanowski – uchwała Nr I/4/2024 Rady Powiatu w Elblągu z dnia 7 maja 2024 r. o wyborze Starosty Elbląskiego – *akta sprawy*,
- Pan Ryszard Zajac - uchwała Nr I/5/2024 Rady Powiatu w Elblągu z dnia 7 maja 2024 r. o wyborze Wicestarosty Elbląskiego – *akta sprawy*.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- Liliana Klimek – kierownik oddziału rozwoju regionalnego w Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, legitymująca się legitymacją służbową nr 30/2022 wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego,
- Marta Chmielarczyk – inspektor wojewódzki w oddziale rozwoju regionalnego w Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, legitymująca się legitymacją służbową nr 46/2024 wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego,
- Katarzyna Wierzbowska - inspektor wojewódzki w oddziale rozwoju regionalnego w Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu

Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, legitymująca się legitymacją służbową nr 66/2024 wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Elblągu, oraz w Zarządzie Dróg Powiatowych w Pasłęku przeprowadzono w dniu 17 marca 2025 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli Starostwa Powiatowego w Elblągu pod pozycją nr 5 z 2025 roku i w Zarządzie Dróg Powiatowych w Pasłęku pod pozycją nr 1/2025.

Przedmiotem kontroli była ocena organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego wybranych dróg powiatowych i dróg gminnych w gminach, na których za zarządzanie ruchem jest odpowiedzialny Starosta Elbląski, w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., wynikająca z § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a) i b) rozporządzenia 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 ze zm.).

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **negatywnie**.

Ustalenia kontrolne

W ramach kontroli realizacji zadań związanych z organizacją ruchu na drogach publicznych Powiatu Elbląskiego dokonano oceny zagadnień w poniższych obszarach:

1. kompetencje organu przy realizacji zarządzania ruchem na drogach,
2. prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
3. zatwierdzanie projektów organizacji ruchu,
4. kompletność zatwierdzanych projektów organizacji ruchu,
5. przeprowadzanie kontroli wykonywania zadań technicznych określonych w projekcie,
6. ustalenie rzeczywistego oznakowania na wybranych odcinkach dróg publicznych Powiatu Elbląskiego.

1. Kompetencje organu przy realizacji zarządzania ruchem na drogach.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że zadania z kontrolowanego zakresu w imieniu Starosty Elbląskiego realizuje Zarząd Dróg Powiatowych w Pasłęku, dalej zwany „ZDP w Pasłęku”. W okresie kontroli pracą ZDP w Pasłęku kierował dyrektor Pan Witold Wróblewski.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym – dalej zwana „u.p.r.d.”, „...Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych z zastrzeżeniem ust. 6.”. Starosta jako organ zarządzający ruchem jest wskazany do wykonywania wszelkich czynności związanych z zarządzaniem ruchem na podległych mu drogach. Szczegółowo reguluje powyższą kwestie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na

drogach oraz wykonywania nadzoru na tym zarządzaniem – dalej zwane „rozporządzeniem r.s.w.z.r.”.

Zadania z zakresu objętego kontrolą realizowane były przy pomocy powołanej jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, dalej zwana „u.d.p.”, „...Zarządca drogi,[...] może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.” Zatem jednostka powołana przez Radę Powiatu Elbląskiego - ZDP w Pasłęku może wykonywać tylko takie zadania, które zostały określone dla zarządcy drogi, a nie zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych na terenie powiatu.

Należy zauważyć, że do zarządzania drogami i do zarządzania ruchem ustawodawca powołał dwa odrębne organy i nie przewidział w tym zakresie łącznego wykonywania tych kompetencji przez zarządcę drogi. Rada Powiatu tworząc, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, jednostkę organizacyjną stanowiącą zarząd drogi, nie mogła mu przekazać kompetencji zarządzania ruchem, których nie posiadała. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, organem zarządzającym ruchem jest starosta. Na podstawie art. 21 ust. 1 i 1a, w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach, starosta może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy zarządu drogi, przy czym dotyczy to wyłącznie jego kompetencji jako zarządcy drogi, a nie organu zarządzającego ruchem.

Zgodnie z rozporządzeniem r.s.w.z.r., na organie zarządzającym ruchem ciążyą w szczególności takie zadania jak:

- 1) rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 1);
- 2) opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 2);
- 3) zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 3 i § 6 ust. 1). W trakcie zatwierdzania organizacji ruchu organ zarządzający ruchem określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (§ 8 ust. 7);
- 4) przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji (§ 3 ust. 1 pkt 4);
- 5) przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 5 i § 9 ust. 1);
- 6) opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych (§ 3 ust. 1 pkt 6);
- 7) prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 7), w tym, m.in.:
 - a) przeprowadzanie, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3);
 - b) przeprowadzanie, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na podległych

drogach (§ 12 ust. 5);

- 8) współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządcami dróg i zarządcami infrastruktury kolejowej, Policją oraz innymi jednostkami (§ 3 ust. 1 pkt 8).

Mając na uwadze inne zapisy rozporządzenia r.s.w.z.r., w ramach zarządzania ruchem, niektóre zadania mogą wykonywać inne podmioty, w tym Zarząd Dróg Powiatowych.

Między innymi do takich zadań należy:

- 1) opiniowanie projektów organizacji ruchu (§ 7 ust. 2 pkt 4);
- 2) sporządzanie projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych (§ 2 ust. 1 pkt 1 ppkt a);
- 3) przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia (§ 4 ust. 3 pkt 1);
- 4) wyznaczenie niezbędnych objazdów i powiadamianie o ich wyznaczeniu zarządcę ruchu na danej drodze, przedstawiając (§ 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2):
 - szkic sytuacyjny,
 - zmienioną organizację ruchu,
 - przewidywany termin przywrócenia stanu pierwotnego organizacji ruchu.
- 5) wprowadzanie organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez dany zarząd dróg, na własny koszt, w szczególności wykonywanie zadań technicznych polegających na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu (§ 11);
- 6) zawiadamianie organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu i właściwego Komendanta Policji – co najmniej na 7 dni przed terminem jej wprowadzenia (§ 12 ust. 1).

Analizując przedstawione w trakcie kontroli dokumenty, tj.:

- uchwałę nr 77/2024 Zarządu Powiatu w Elblągu z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku do załatwiania spraw wynikających z zadań zarządcy dróg powiatowych;
- uchwałę nr IX/69/2019 Rady Powiatu w Elblągu z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie nadania statutu dla Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku;
- Statut Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku;
- zakresy czynności pracowników Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku,

stwierdzono, że do zadań jednego z pracowników ZDP w Pasłęku należy prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu lub jej zmian, natomiast do zadań pozostałych dwóch pracowników należy wykonywanie kontroli odpowiedniego oznakowania dróg i mostów, oraz robót drogowych i obcych. A zatem w kontrolowanej jednostce nie zapewniono warunków do prawidłowej realizacji zadań w zakresie organizacji zarządzania ruchem na drogach gminnych i powiatowych. Kompetencje organu przy realizacji zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych leżących na terenie Powiatu Elbląskiego zostały nadane z pominięciem przepisów prawa, gdyż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw, aby kompetencje te zostały przekazane ZDP w Pasłęku. Należy podkreślić, że zarządzanie ruchem na drogach gminnych i powiatowych należy do wyłącznych kompetencji organu jakim jest Starosta.

Podsumowując, kontrolowane zagadnienie dotyczące kompetencji organu przy realizacji zarządzania ruchem na drogach **ocenia się negatywnie**.

Przyczyną zaistniałej sytuacji jest niewłaściwe powierzenie wyżej wymienionych zadań dla ZDP w Pasłęku, co powoduje zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach organów, tj. Starosty Elbląskiego – organu zarządzającego ruchem oraz ZDP w Pasłęku – zarządcy dróg powiatowych.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że **skutkiem** zaistniałej sytuacji jest brak możliwości ustalenia osób odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu. Wynika to z wadliwego nadzoru, do jakiego jest zobowiązany organ zarządzający ruchem na drogach.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponosi organ zarządzający ruchem – Starosta Elbląski.

2. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

Organ zarządzający ruchem na drodze ma obowiązek prowadzić ewidencję projektów zatwierdzanych organizacji ruchu. Ewidencja ta pozwala określić, jaka organizacja ruchu w danym dniu obowiązuje na konkretnym odcinku drogi lub ulicy. Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia r.s.w.z.r. do ewidencji wpisuje się:

- 1) numer kolejny projektu;
- 2) numer drogi i jej kilometraż lub nazwę ulicy;
- 3) jednostkę składającą projekt organizacji ruchu;
- 4) charakter organizacji ruchu (stała, czasowa);
- 5) datę zatwierdzenia projektu;
- 6) termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu;
- 7) rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu;
- 8) przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

Elementy wskazane w § 9 ust. 2 pkt 1 - 6 rozporządzenia r.s.w.z.r. wpisuje się niezwłocznie po zatwierdzeniu organizacji ruchu. Elementy wskazane w § 9 ust. 2 pkt 7 - 8 rozporządzenia r.s.w.z.r. wpisuje się dopiero po otrzymaniu zawiadomienia o wprowadzeniu organizacji ruchu od jednostki wprowadzającej organizację ruchu zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r. i dokonaniu kontroli zadań technicznych z § 12 ust. 3 rozporządzenia r.s.w.z.r.

W Zarządzie Dróg Powiatowych w Pasłęku „ewidencje” projektów zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzi się w formie elektronicznej, oddzielnie dla organizacji stałej i czasowej. W przedstawionych „ewidencjach” zarejestrowane zostały: zatwierdzone projekty organizacji ruchu, opinie do projektów, wnioski o zmianę terminu wprowadzonej stałej organizacji ruchu. Dla potrzeb kontroli wykonano wydruk za rok 2024 w formie papierowej – *akta sprawy*.

W okresie objętym kontrolą „ewidencja” stałej organizacji ruchu zawierała:

- 54 wpisy, z tego:
 - 44 projekty stałej organizacji ruchu,

- 8 opinii do projektów,
- 2 wnioski o zgodę na zmianę stałej organizacji ruchu.

W okresie objętym kontrolą „ewidencja” czasowej organizacji ruchu zawierała:

- 123 wpisy, z tego:
 - 83 projekty czasowej organizacji ruchu,
 - 14 opinii do projektów,
 - 4 projekty stałej organizacji ruchu,
 - 4 wnioski o zgodę na zmianę stałej organizacji ruchu,
 - 9 zezwoleń na przejazd,
 - 9 innych (informacja o wprowadzeniu organizacji ruchu, odpowiedź w sprawie montażu progów, przekazanie uchwały, prośba o oznakowanie poziome drogi, uzgodnienie pielgrzymki, prośba o ustawienie znaków, schemat czasowej organizacji ruchu).

Podsumowując, stwierdzić należy, że przedłożona dokumentacja nie jest „ewidencją projektów zatwierdzonych organizacji ruchu” i nie zawiera elementów wskazanych w § 9 ust. 2 rozporządzenia r.s.w.z.r. Jest to spis spraw, w którym poza wpisami zatwierdzonej organizacji ruchu, występują wpisy dotyczące opinii do projektów, wnioski o zgodę na zmianę stałej organizacji ruchu, zezwolenia na przejazd oraz inne (informacje o wprowadzeniu organizacji ruchu, odpowiedzi w sprawie montażu progów, przekazania uchwały, prośby o oznakowanie poziome drogi, uzgodnienia pielgrzymki, uzgodnienia pielgrzymki rowerowej, prośby o ustawienie znaków, schematy czasowej organizacji ruchu). A zatem, prowadzona „ewidencja” jest niezgodna z rozporządzeniem.

Należy nadmienić, że zgodne z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia r.s.w.z.r. projekt organizacji ruchu może mieć formę stałej, zmiennej albo czasowej organizacji ruchu. Nie ma innej formy organizacji ruchu, takiej jak np. zmiana terminu, przedłużenie, aneks czy korekta projektu. Rozporządzenie ściśle określa trzy formy projektu organizacji ruchu (stała, zmienna, czasowa). W przedstawionej do kontroli „ewidencji” pojawiły się takie zapisy jak: zmiana terminu wprowadzenia projektu organizacji ruchu, wniosek o zgodę zmiany projektu organizacji ruchu, zmiana terminu ważności, przedłużenie ważności.

Ponadto przedłożone podczas kontroli „ewidencje” posiadały niewłaściwe oznaczenie z JRWA, tj.: 4021. Prawidłowo należało stosować oznaczenie numerem JRWA 7120 – Ewidencja zatwierdzonych projektów zmian organizacji ruchu drogowego. Niewłaściwe stosowanie oznaczenia z JRWA stanowi naruszenie art. 6 ust 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164) i § 4 ust. 1 i 2 pkt 1,2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. Nr. 14, poz. 67). Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji oraz nadesłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwienia i rozstrzygania spraw. Natomiast w myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011

r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych „*Dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentacji nietworzącej akt spraw*”.

Mając powyższe na uwadze, zagadnienie dotyczące prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu **ocenia się negatywnie**.

Przyczyn zaistniałej sytuacji należy upatrywać w braku formalnych zasad i procedur dotyczących prowadzenia ewidencji.

Skutkiem jest prowadzenie ewidencji nierzetelnie i niezgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r., w wyniku czego prowadzona ewidencja nie spełnienia swoich podstawowych zadań organizacyjno-informacyjnych. Należy podkreślić, że organ zarządzający ruchem na drodze może dostawać wiele zapytań odnośnie zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, karnymi i cywilnymi przed sądem. Prowadzenie ewidencji w sposób nierzetelny i niezgodny z obowiązującymi przepisami utrudnia wywiązanie się z obowiązku informacyjnego lub go wręcz uniemożliwia. Organ zarządzający ruchem, tj. Starosta Elbląski odpowiada za prowadzenie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu i za jej stan.

3. Zatwierdzenie projektów organizacji ruchu.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia r.s.w.z.r., organ zarządzający ruchem zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu. Zatwierdzenie organizacji ruchu jest główną i kluczową kompetencją organu zarządzającego ruchem na drodze. Zgodnie z § 8 ust. 7 rozporządzenia r.s.w.z.r. „Organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu”. Zespół kontrolny po przeanalizowaniu przesłanej ewidencji wybrał do kontroli projekty organizacji ruchu. Wybrana próba (co 10 projekt z ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu i co 20 projekt z ewidencji zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu) okazała się w niektórych przypadkach opinią lub przedłużeniem. Z tego powodu dobrano dodatkowy jeden projekt stałej organizacji ruchu. Wszystkie kontrolowane projekty zatwierdzone zostały przez Pana Macieja Romanowskiego – Starostę, lub przez Pana Ryszarda Zajęca – Wicestarostę.

Projekty zmian organizacji ruchu przedstawione do kontroli posiadały błędny symbol oznaczeń wynikający z JRWA. Prawdłowo w tym przypadku należało stosować oznaczenie numerem 7121 – Projekty zmian organizacji ruchu drogowego. To oznaczenie powinno być zastosowane do wszystkich projektów organizacji ruchu zarówno do tych zatwierdzonych jak również projektów opiniowanych, zwróconych itp. Projekty te posiadały jedynie nr ewidencyjny zatwierdzenia – 4021. Brak oznaczenia projektów organizacji ruchu symbolem kwalifikowanym z JRWA stanowi naruszenie art. 6 ust 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020r. , poz. 164) i § 4 ust. 1 i 2 pkt 1,2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie

instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr. 14, poz. 67).

Kontrolowane zagadnienie ocenia się zatem **pozytywnie z uchybieniami**.

4. Kompletność zatwierdzanych projektów organizacji ruchu.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia r.s.w.z.r., poprzez projekt organizacji ruchu rozumie się dokumentację sporządzoną w celu zatwierdzenia stałej, zmiennej albo czasowej organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem albo właściwy podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Dokumentacja ta musi zawierać wszystkie elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r.

W projekcie nr: DM.4021.2.100.2024.WO, widnieje zapis „Projekt tymczasowej organizacji ruchu”, co stoi w sprzeczności z § 1 ust. 2 pkt 2 – **uchybiecie**.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r., projekt organizacji ruchu powinien zawierać:

- 1) *plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy;*
- 2) *plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1000 (w uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może dopuścić skalę 1:2000 lub szkic bez skali) zawierający:*
 - a) *lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu;*
 - b) *parametry geometrii drogi;*
- 3) *program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi – w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną;*
- 4) *zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji – w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści oraz w przypadku projektu dotyczącego zmiennej organizacji ruchu lub zawierającego inne zmienne elementów mające wpływ na ruch drogowy;*
- 5) *opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym – opis występujących zagrożeń lub utrudnień; przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i stan pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót;*
- 6) *przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze;*
- 7) *nazwisko i podpis projektanta.*

Kompletność wybranych do kontroli zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r. przedstawia tabela nr 1 (projekty stałej i czasowej organizacji ruchu).

Tabela nr 1

§5 ust. 1	pkt 1	pkt 2	pkt 2 a)	pkt 2 b)	pkt 3	pkt 4	pkt 5	pkt 6	pkt 7
4021.1.10.2024	OPINIA								
4021.1.16.2024	N	U	P	P	ND	ND	P	ND	P
4021.1.20.2024	N	P	P	P	ND	ND	P	ND	P
4021.1.30.2024	P	P	P	P	ND	ND	P	ND	P
4021.1.40.2024	N	U	P	P	ND	ND	U	ND	U
4021.1.50.2024	P	P	P	P	ND	ND	P	ND	P
4021.2.20.2024	OPINIA								
4021.2.40.2024	P	P	P	P	ND	ND	P	P	P
4021.2.60.2024	P	P	P	P	ND	ND	P	P	P
4021.2.80.2024	OPINIA								
4021.2.100.2024	N	N	P	P	ND	ND	P	P	P
4021.2.120.2024	PRZEDŁUŻENIE								

Legenda:

- P – prawidłowo
- U – uchybienie
- N – nieprawidłowo
- ND – nie dotyczy

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu, w których stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości:

1. Zawierają plany orientacyjne (§5 ust. 1 pkt 1):
 - bez nazwy „plan orientacyjny” lub złą nazwę - projekty nr: DM.4021.1.16.2024.WO, DM.4021.1.20.2024.WO - **uchybiecie**;
 - bez oznaczenia drogi lub bez wskazania skali/zła skala, co jest nie zgodne z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia r.s.w.z.r. Dotyczy projektów organizacji ruchu nr: DM.4021.1.16.2024.WO, DM.4021.1.20.2024.WO, DM.4021.1.40.2024.WO, DM.4021.2.100.2024.WO - **nieprawidłowość**;
2. Zawierają plany sytuacyjne (§5 ust. 1 pkt 2):
 - bez nazwy „plan sytuacyjny” lub złą nazwę, projekty nr: DM.4021.1.16.2024.WO, DM.4021.1.40.2024.WO, DM.4021.2.100.2024.WO - **uchybiecie**;
 - bez wskazania skali/zła skala, co jest niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia r.s.w.z.r. Dotyczy projektu nr DM.4021.2.100.2024.WO - **nieprawidłowość**;
3. Zawierają opis techniczny (§5 ust. 1 pkt 5):
 - nie posiadają pełnego opisu technicznego (brak informacji o charakterystyce drogi i ruchu na drodze, oraz kategorii i klasy drogi). Dotyczy to projektu nr DM.4021.1.40.2024.WO - **uchybiecie**.

Ponadto, zgodnie z treścią § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia r.s.w.z.r., do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie:

- 1) komendanta wojewódzkiego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką, z zastrzeżeniem pkt 3;
- 2) komendanta powiatowego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę powiatową, z zastrzeżeniem pkt 3;

- 3) *komendanta miejskiego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu lub w mieście stołecznym Warszawie, z wyjątkiem autostrady i drogi ekspresowej;*
- 4) *zarządu drogi, jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt;*
- 5) *organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem, w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3.*

Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku:

- 1) *projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne;*
- 2) *projektu uproszczonego, o którym mowa w § 5 ust. 2;*
- 3) *projektu organizacji ruchu na drodze wewnętrznej.*

Wszystkie opinie potrzebne do dołączonych kontrolowanych projektów zatwierdzonych stałych i czasowych organizacji ruchu zgodnie z §7 ust.2 rozporządzenia r.s.w.z.r. przedstawia tabela nr 2.

Tabela nr 2

§7 ust. 2	pkt 1	pkt 2	pkt 3	pkt 4	pkt 5
4021.1.10.2024	OPINIA				
4021.1.16.2024	ND	ND	ND	ND	ND
4021.1.20.2024	ND	ND	ND	ND	ND
4021.1.30.2024	ND	ND	ND	P	ND
4021.1.40.2024	ND	ND	P	P	ND
4021.1.50.2024	ND	ND	ND	ND	ND
4021.2.20.2024	OPINIA				
4021.2.40.2024	ND	ND	ND	P	ND
4021.2.60.2024	ND	ND	N	P	ND
4021.2.80.2024	OPINIA				
4021.2.100.2024	ND	ND	P	P	ND
4021.2.120.2024	PRZEDŁUŻENIE				

W przedstawionych do kontroli projektach stałej organizacji ruchu dotyczących wydawania opinii, zespół kontrolny nie stwierdził żadnych uchybień ani nieprawidłowości.

W projekcie czasowej organizacji ruchu nr DM.4021.2.60.2024.WO zespół kontrolny stwierdził brak opinii komendanta miejskiego Policji, co uznano za **nieprawidłowość** zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia r.s.w.z.r.

Należy zauważyć, że w sytuacji, w której przedłożony projekt organizacji ruchu nie spełnia wymogów wynikających z ww. przepisów, organ powinien odesłać projekt do wykonania poprawek lub odrzucić projekt, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 lub 3 rozporządzenia r.s.w.z.r.

Reasumując, kontrolowane zagadnienia ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyny ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości wynikają z braku stosowania przepisów rozporządzenia r.s.w.z.r.

Skutkiem braku kompletności przedstawionych do zatwierdzenia i zatwierdzonych organizacji ruchu jest obniżenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tym samym

stwierdzić należy, że bezpieczny ruch na drodze zależy od poziomu merytorycznego projektów organizacji ruchu, a więc i dokumentacji przedłożonej organowi właściwemu do ich zatwierdzenia.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponosi organ zarządzający ruchem – Starosta Elbląski.

5. Ustalenia w zakresie zawiadomień oraz prowadzenia kontroli

Projekty organizacji ruchu powinny zawierać zawiadomienia zgodne z § 12 wymienionego rozporządzenia r.s.w.z.r., tj.:

- 1) *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 wprowadzenia organizacji ruchu.*
- 2) *W przypadku, o którym mowa w § 5 ust. 2, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania, co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem.*
- 3) *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.*
- 4) *Jeżeli w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7, brak jest zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.*
- 5) *Niezależnie od kontroli, o której mowa w ust. 3, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.*

Zawiadomienia oraz prowadzone kontrole projektów stałej organizacji ruchu przedstawia tabela nr 6.

Tabela nr 6

§12	ust. 1	ust. 2	ust. 3	ust. 4	ust. 5	§ 8 ust. 7
4021.1.10.2024	OPINIA					
4021.1.16.2024	P	ND	N	ND	N	U
4021.1.20.2024	ND	ND	ND	ND	ND	U
4021.1.30.2024	ND	ND	ND	ND	ND	P
4021.1.40.2024	ND	ND	ND	ND	ND	P
4021.1.50.2024	N	ND	ND	N	ND	P

4021.2.20.2024	OPINIA					
4021.2.40.2024	B*	ND	ND	N	ND	P
4021.2.60.2024	B*	ND	ND	N	ND	P
4021.2.80.2024	OPINIA					
4021.2.100.2024	B*	ND	ND	N	ND	U
4021.2.120.2024	PRZEDŁUŻENIE					

* dotyczy braku zawiadomienia przez jednostkę składającą projekt (B)

Mając na uwadze zapisy §12 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r. zespół kontrolny stwierdził, że dla 12 projektów wybranych do kontroli, w 4 brak jest zawiadomienia do organu zarządzającego ruchem, zarządcy drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu i nie zachowano terminu co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Dotyczy to projektów nr: . DM.4021.1.50.2024.WO, DM.4021.2.40.2024.WO, DM.4021.2.60.2024.GG, DM.4021.2.100.2024.WO. Pozostałe 3 projekty są w trakcie realizacji, 3 projekt to opinie i 1 przedłużenie. Brak ww. zawiadomienia uznano za **nieprawidłowość**.

W rozumieniu przepisów § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia r.s.w.z.r. do kontroli wytypowano 6 projektów stałej organizacji ruchu, z czego w projekcie nr: DM.4021.1.16.2024.WO nie została wykonana 14 dniowa kontrola organizacji ruchu. Pozostałe 4 projekty są w trakcie realizacji, a jeden projekt to opinia. Brak przeprowadzania w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu uznano za **nieprawidłowość**.

Zgodnie z §12 ust. 4 rozporządzenia r.s.w.z.r. brak prawidłowego zawiadomienia powoduje konieczność poinformowania zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (dotyczy projektów nr. DM.4021.1.50.2024.WO, DM.4021.2.40.2024.WO, DM.4021.2.60.2024.GG, DM.4021.2.100.2024.WO). Brak informacji o utracie ważności projektu organizacji ruchu uznać należy za **nieprawidłowość**.

W tym miejscu należy przytoczyć ocenę Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 17.05.2016 r. V W 4723/15, utrzymaną w mocy przez Sąd Okręgowy Warszawa z 31.08.2016 r. IXKa855/16, w myśl której „brak zawiadomienia zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia r.s.w.z.r. skutkował utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.”

Ponadto zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia r.s.w.z.r., organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrole oceny prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach. Kontrola taka powinna służyć ocenie, czy zastosowane znaki drogowe, sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu są adekwatne do potrzeb organizacji ruchu w danym miejscu oraz czy zastosowane znaki drogowe, sygnały drogowe i

urządzenia bezpieczeństwa ruchu są ustawione i wykonane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Ponadto ocenie podlega także utrzymanie ich w należytym stanie technicznym (np. czy są odpowiednio widoczne). Do kontroli wytypowano 6 projektów stałej organizacji ruchu, z czego w projekcie nr: DM.4021.1.16.2024.WO nie została wykonana raz na 6 miesięcy kontrola organizacji ruchu. Pozostałe 4 projekty są w trakcie realizacji, a jeden projekt to opinia. Z przedstawionych w dniu 17 marca 2025 r. protokołów kontrolnych oraz ustnych wyjaśnień pracowników ZDP w Pasłęku wynika, że w 2024 r. przeprowadzono kontrole na wszystkich drogach powiatowych (tj. 529 km), oraz nie przeprowadzono żadnej kontroli na drogach gminnych (tj. 604 km), co uznano za **nieprawidłowość**.

Z wyjaśnień Starosty w piśmie z dnia 25 marca 2025 r. wynika, że „W 2024 roku kontrole były wykonywane przez kierowników drogowej służby liniowej w ramach realizacji codziennych obowiązków służbowych. Podczas wykonywania objazdów oraz nadzoru nad stanem technicznym dróg równolegle prowadzili oni obserwacje dotyczące oznakowania poziomego i pionowego, jak również zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami. Ze względu na duży obszar powiatu elbląskiego oraz rozległą sieć dróg, nie jest możliwe przeprowadzenie kompleksowej kontroli w ściśle określonym czasie. Ten powiat obejmuje wiele kilometrów dróg o zróżnicowanym charakterze, co w połączeniu z ograniczonymi zasobami kadrowymi oraz innymi obowiązkami służbowymi sprawia że kontrola musi być prowadzona sukcesywnie, w miarę możliwości organizacyjnych”.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**.

Przyczyny ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości wynikają z braku stosowania przepisów rozporządzenia r.s.w.z.r.

Skutkiem braku stosowania powyżej wskazanych przepisów dotyczących między innymi prawidłowego zawiadomienia o terminie wprowadzenia organizacji ruchu jest możliwość podważenia legalności postawionych znaków drogowych. Konsekwencją tego stanu jest brak możliwości sankcjonowania wykroczeń drogowych powstałych w wyniku niezastosowania się kierującego pojazdem do znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na podstawie zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, wobec którego nie dokonano prawidłowego zawiadomienia o wprowadzeniu organizacji ruchu.

Skutkiem natomiast nienależytego realizowania obowiązku kontrolnego przez organ zarządzający ruchem jest wadliwość sprawowanego nadzoru na terenie powiatu, co wynika z braku pełnej wiedzy o stanie zarządzanej infrastruktury drogowej oraz sytuacji na drogach powiatu. Może to prowadzić do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na tym obszarze.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponosi organ zarządzający ruchem – Starosta Elbląski.

6. Ustalenie rzeczywistego oznakowania dróg publicznych na wybranych odcinkach dróg publicznych Powiatu Elbląskiego.

Pracownicy Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie wraz z pracownikiem Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku przeprowadzili w terenie kontrolę objazdową prawidłowości oznakowania na drogach gminnych. Z wytypowanych do kontroli projektów, dwa projekty dotyczyły stałej organizacji ruchu na drogach gminnych. Projekt nr DM.4021.1.16.2024.WO dotyczył drogi gminnej nr 102084N ul. Osiedlowa w Gronowie Elbląskim. W czasie przeglądu porównano zgodność oznakowania na drodze z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu i stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a dokumentacją. Rozbieżności dotyczyły braku oznakowania poziomego wyznaczającego 6 miejsc do postoju pojazdów P-18 (stanowisko postojowe). W dniu 26 marca 2025 roku pracownik Zarządu Dróg Powiatowych w Pasłęku przesłał pocztą elektroniczną dokumentację fotograficzną potwierdzającą umieszczenie znaków poziomych (namalowanie miejsc postojowych P-18), zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu. Projekt nr DM.4021.1.50.2024.WO dotyczył drogi gminnej nr 108097N ul. Strażacka w Pasłęku. W czasie przeglądu porównano zgodność oznakowania na drodze z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu i nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a dokumentacją.

Podsumowując kontrolowane zagadnienie zespół kontrolny ocenia się **pozytywnie**.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Dokonanie zmian organizacyjnych w Starostwie Powiatowym w Elblągu w związku z koniecznością wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych, o czym stanowi art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.).
2. Rzetelne prowadzenie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zgodnie z wymogami określonymi w § 9 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia r.s.w.z.r.;
3. Dostosowanie oznaczenia projektów organizacji ruchu symbolem kwalifikowanym z JRWA zgodnie z art. 6 ust 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020r. , poz. 164) i § 4 ust. 1 i 2 pkt 1,2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr. 14, poz. 67).
4. Rzetelne weryfikowanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu zgodnie z wymogami określonymi w § 5 i § 7 rozporządzenia r.s.w.z.r.;

5. Zatwierdzanie wyłącznie tych projektów organizacji ruchu, które zawierają wszystkie prawidłowe elementy wymagane rozporządzeniem r.s.w.z.r.;
6. Egzekwowanie obowiązku zawiadamiania przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu o terminie wprowadzania tej organizacji, co najmniej 7 dni przed datą wprowadzenia organizacji ruchu. W przypadku braku takiego zawiadomienia, informowanie na bieżąco zarządcę drogi o utracie ważności zatwierdzonego projektu (§ 12 ust. 1 i 4 rozporządzenia r.s.w.z.r.);
7. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, zgodnie z wymogami określonymi w § 12 ust. 3 rozporządzenia r.s.w.z.r.;
8. Przeprowadzanie kontroli zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia r.s.w.z.r., tj. organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrole oceny prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach na drogach gminnych i powiatowych.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania lub wykorzystania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań w terminie 3 miesiąca od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Radosław Król