



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.13.2020

Sylwia Łazarczyk
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich
w Grudziądzu
ul. Ludwika Waryńskiego 34A,
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/058 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu ¹ , ul. Ludwika Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwia Łazarczyk, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Grudziądzu, od 1 stycznia 2009 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/67/2020 z 18 maja 2020 r. 2. Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/81/2020 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą ZDM na bieżąco analizował bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych oraz identyfikował i eliminował zagrożenia na nich występujące. NIK pozytywnie oceniła współpracę Zarządu z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa pieszych na przejściach. O skuteczności powyższych działań świadczy redukcja⁶, w latach 2016-2020 liczby zdarzeń z udziałem pieszych⁷ o 73,3%, a także fakt, że na koniec tego okresu nie odnotowano wypadków ze skutkiem śmiertelnym⁸.

W okresie objętym kontrolą ZDM na terenie Miasta Grudziądza realizował zadania związane zarówno z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi, jak i zarządzającego ruchem na drogach. Zarząd zorganizował warunki dla prawidłowej realizacji powierzonych mu zadań. Niemniej jako nieprawidłowe NIK oceniła m.in.:

- nieprzeprowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń

¹ Dalej: „ZDM” lub „Zarząd”.

² Dalej: „Dyrektor ZDM”.

³ Tj. do 31 sierpnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Na przejściach dla pieszych objętych kontrolą NIK.

⁷ Liczba zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych spadła z 15 do czterech.

⁸ Liczba ofiar śmiertelnych i ciężko rannych spadła z czterech do zera, a osób lekko rannych z 11 do pięciu.

- sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- zatwierdzenie projektów organizacji ruchu, pomimo że nie zawierały one części wymaganych elementów;
- niepowiadomienie, w dwóch przypadkach, właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu;
- dokumentowanie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów wewnętrznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi, jak i zarządzającego ruchem na drogach¹⁰ na terenie Miasta Grudziądz realizowane były przez ZDM¹¹. W dniu 2 stycznia 2012 r. Prezydent Grudziądz udzielił Dyrektorowi Zarządu i jego Zastępcy pełnomocnictw do podejmowania w jego imieniu wszelkich działań przypisanych zarządzającemu ruchem na drogach na terenie Gminy – Miasto Grudziądz.

(akta kontroli str. 4-31, 36-37)

Zadania z zakresu zarządzania drogami realizowało według stanu na 1 stycznia 2016 r., 2018 r. i 2020 r. odpowiednio 19, 20 i 20 osób. W 2018 i 2020 roku jedno stanowisko było nieobsadzone. W jednostce wyznaczono pracowników do przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, realizacji działań z inżynierii ruchu oraz wykonywania kontroli stanu technicznego infrastruktury sieci drogowej. Zadania związane z zarządzaniem ruchem realizowało według stanu na 1 stycznia 2016 r., 2018 r. i 2020 r. odpowiednio pięciu, pięciu i czterech pracowników i nie było w tym zakresie nieobsadzonych stanowisk. W ZDM wyznaczono jednego pracownika do rozpatrywania i opracowywania projektów organizacji ruchu oraz dwóch do zatwierdzania i opiniowania projektów organizacji ruchu¹². Osoby te posiadały niezbędne kwalifikacje do realizacji powierzonych zadań. Stworzono im możliwość uczestnictwa w szkoleniach i innych formach służących doskonaleniu wiedzy i umiejętności. W strukturze organizacyjnej nie wyznaczono stanowiska specjalisty do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz osoby odpowiedzialnej wyłącznie za bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych.

Zarząd nie posiadał baz danych, w których gromadzono informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

ZDM zarządzał drogami o łącznej długości 235 km¹³. Łączna długość dróg posiadających zatwierdzoną stałą organizację ruchu w latach 2016-2020 (II kw.) wzrosła o 29,6% z 89,4 km do 115,8 km. Liczba przejść dla pieszych na tych

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, stanowiącym załącznik do zarządzenia Prezydenta Grudziądz nr 218/15 z dnia 25 czerwca 2015 r., do zadań ZDM należało m.in. prowadzenie zadań związanych z pełnieniem funkcji zarządzającego ruchem na drogach publicznych.

¹¹ Powołany uchwałą nr XXIV/60/08 Rady Miejskiej Grudziądz z 28 maja 2008 r.

¹² Według stanu na 1 stycznia 2020 r. był to jeden pracownik.

¹³ Z czego 119,1 km nie posiadało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu.

drogach¹⁴ wyniosła 688. Dyrektor ZDM podała m.in., że Zarząd posiada elektroniczny system zarządzania ruchem, gdzie zmiany w organizacji ruchu nanoszone są na bieżąco, a ponadto 101,4 km dróg stanowią drogi gminne z nawierzchnią gruntową, gdzie brak jest zasadności stosowania oznakowania drogowego, a tym samym tworzenia projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 40-48, 54, 105, 125, 157-158, 219, 224)

1.2. ZDM diagnozował potrzeby pieszych analizując napływające z zewnątrz zgłoszenia, wnioski, uwagi i informacje w sprawach dotyczących bezpieczeństwa przejść dla pieszych. W latach 2016-2020 (II kw.) wpłynęło ich 86¹⁵. Wszystkie zostały przeanalizowane i rozpatrzone. Większość wniosków dotyczyła: uszkodzonego, nieczytelnego lub brakującego oznakowania przejść dla pieszych (64), potrzeby wyznaczenia nowych przejść (7) potrzeby poprawy widoczności lub montażu sygnalizacji świetlnej (po 3). Wśród wniosków znalazły się cztery dotyczące przejść objętych przez NIK oględzinami¹⁶.

1.3. Napływające zgłoszenia były przedmiotem analiz Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹⁷. W okresie od jej powołania do końca pierwszego półrocza 2020 r. wydała opinie w sprawach dotyczących bezpieczeństwa ruchu pieszych łącznie na 26 spotkaniach.

Prowadzenie prac Komisji BRD¹⁸ zostało powierzone Dyrektorowi ZDM. Wśród poruszonych tematów były kwestie: wyznaczania nowych przejść dla pieszych, wydłużenia cyklu trwania zielonego światła na przejściach, potrzeby montażu sygnalizacji świetlnej, progów zwalniających, ograniczenia prędkości na odcinkach dróg, zmiany lokalizacji przystanków autobusowych¹⁹.

(akta kontroli str. 40-41, 160-169)

1.4. W ZDM nie obowiązywały procedury, wytyczne i zasady wyznaczania przejść dla pieszych uznanych jako niebezpieczne. Przy ich identyfikowaniu bazowano na stanowisku Komendy Miejskiej Policji w Grudziądzu opartym na informacjach ze zdarzeń drogowych. Według danych policyjnych za niebezpieczne uznano jedenaście przejść dla pieszych, co stanowiło 1,6% wszystkich przejść zarządzanych przez ZDM. Wymiana i analiza informacji następowała w ramach Komisji BRD. ZDM nie gromadził odrębnie informacji na temat liczby, przyczyn i skutków wypadków. Przejść dla pieszych nie obejmowano dedykowanym systemem monitoringu wizyjnego. Wyniki prowadzonych analiz z zakresu bezpieczeństwa omawiane były w ramach Komisji BRD, tym samym dostępne były dla wszystkich jej członków. Wytypowane przejścia nadzorowali funkcjonariusze Straży Miejskiej lub Policji. Po dokonanych zmianach inżynierii ruchu ZDM nie prowadził odrębnych badań efektywności rozwiązań uznając, że brak zgłoszeń ze strony Policji o niebezpiecznym charakterze przejścia świadczył o eliminacji zagrożeń.

¹⁴ Według stanu na koniec II kwartału 2020 r.

¹⁵ W 2016 r. wpłynęło 19 spraw, w 2017 r.- 28 spraw, w 2018 r. – 19 spraw, w 2019 r.– 15 spraw, a 2020 r. 5 spraw.

¹⁶ Tj. ulic: 1) ul. Włodka; 2) al. 23 Stycznia/ul. Sienkiewicza; 3) ul. Focha; 4) al. 23 Stycznia/ul. Toruńska.

¹⁷ Komisja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: „Komisja BRD”) powołana została zarządzeniem nr 122/16 Prezydenta Miasta Grudziądza z dnia 25 marca 2016 r. oraz zarządzeniem nr 352/19 Prezydenta Miasta Grudziądza z dnia 13 sierpnia 2019 r.

¹⁸ W skład Komisji BRD wchodził m.in.: Przewodniczący Komisji BRD – Pełnomocnik Prezydenta Miasta Grudziądza ds. Zarządzania Ruchem; Pełnomocnik Prezydenta Grudziądza ds. osób niepełnosprawnych oraz przedstawiciele: Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Grudziądzu, Straży Miejskiej w Grudziądzu, Wydziału Komunikacji Miejskiej Urzędu oraz trzech przedstawicieli ZDM.

¹⁹ Do zadań Komisji BRD należało m.in.: szczegółowe rozpatrywanie wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu; opiniowanie projektów docelowej i tymczasowej organizacji ruchu; analizowanie stanu bezpieczeństwa na drogach oraz promowanie rozwiązań mających na celu usprawnienie ruchu i zwiększenie jego bezpieczeństwa.

Dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych wprowadzano rozwiązania polegające na: montażu dodatkowego oświetlenia ostrzegawczego wraz z czujnikami ruchu, wymianie oznakowania pionowego i odnowieniu poziomego w technologii gwarantującej dłuższe użytkowanie oraz lepszą widoczność.

Zarząd nie zlecał dodatkowych analiz w zakresie bezpieczeństwa ruchu na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 40-41, 220)

1.5. ZDM nie posiadał wewnętrznych procedur i standardów przeprowadzania kontroli okresowych oraz objazdu dróg. Kontrole okresowe realizowane były na zasadach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów. Dokonywane przez pracowników objazdy dróg odnotowywano w dziennikach objazdów zawierających: informacje o osobie dokonującej objazdu, daty objazdu, lokalizację występowania nieprawidłowości oraz termin likwidacji usterek.

Badanie dróg²⁰, w obszarze których znajdowało się dziesięć przejść dla pieszych objętych oględzinami NIK wykazało, że okresowe roczne i pięcioletnie przeglądy dróg przeprowadzała osoba posiadająca uprawnienia budowlane. Stan techniczny przejść dla pieszych nie był poddawany osobnej szczegółowej analizie, ale oceniano go łącznie ze stanem technicznym całej drogi. W szczególności ocenie podlegało oznakowanie przejścia dla pieszych. Z okresowych kontroli dróg sporządzane były protokoły oraz dokumentacja fotograficzna usterek wymagających prac konserwacyjnych. Wśród najczęstszych potrzeb naprawczych ujawnionych podczas przeglądów oraz objazdu dróg były: uszkodzona nawierzchnia, ubytki i wyboje w jezdni, uszkodzone kratki wpustu ulicznego, odwrócone znaki, nieczytelne oznakowanie poziome, słupki bez znaku, zastoiska wody, roślinność zasłaniająca oznakowanie, osadniki studni wypełnione osadem. Przy dokumentowaniu kontroli stanu dróg wykorzystywano drogomierze, niwelator, taśmę geodezyjną lub ruletkę, dalmierz oraz aparat fotograficzny.

(akta kontroli str. 170-174, 213)

Dyrektor ZDM podała, że w ramach realizacji projektów przebudowy i budowy układu komunikacyjnego miasta, podejmowano działania, mające na celu wprowadzenie dodatkowych rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego na przejściach dla pieszych, tj. m.in.: dedykowane oświetlenie na przejściu, oświetlenie ostrzegawcze z detekcją pieszego, punktowe elementy odbłaskowe. Ponadto funkcjonujące przejścia dla pieszych uzupełniane były o dodatkowe urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie zgłoszeń Policji, mieszkańców czy też Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 239)

Zarząd nie przeprowadzał audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego na funkcjonujących przejściach dla pieszych, co wynikało z braku środków na ten cel. W jednym przypadku ZDM zlecił audyt bezpieczeństwa drogi krajowej nr 16, dotyczący budowy przystanków komunikacji miejskiej i przejścia dla pieszych w Owczarach. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że odstąpiono od budowy ww. zatok autobusowych i przejścia z uwagi na zbyt duży koszt realizacji zadania w porównaniu do oczekiwanej liczby pasażerów.

(akta kontroli str. 41, 179-210, 213-214, 216-217, 286)

²⁰ Wybrane drogi to: al. 23 stycznia; ul. Chełmińska; ul. Focha; ul. Hallera; ul. Karabinierów; ul. Piłsudskiego; Plac Niepodległości; ul. Śniadeckich; ul. Włodka.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku postępowania przeprowadzonego²¹ w trybie uproszczonym²² na Wykonanie audytu BRD w obszarze drogi krajowej nr 16 – ul. Paderewskiego w Grudziądzu nie udokumentowano wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób określony w § 6 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro wprowadzonym zarządzeniem nr 95/19 Prezydenta Grudziądza z dnia 7 marca 2019 r. Zgodnie z jego treścią udokumentowanie przeprowadzonego postępowania w trybie uproszczonym następuje poprzez zamieszczenie przez pracownika merytorycznego na odwrocie umowy, faktury, rachunku lub innego rachunku księgowego adnotacji o treści: „Najkorzystniejsza oferta. Data oraz podpis pracownika”.

(akta kontroli str. 192-195, 209-210, 211-213)

Zgodnie z wyjaśnieniem Z-cy Dyrektora ZDM oraz pracownika merytorycznego postępowanie było prowadzone na podstawie poprzednio obowiązującego zarządzenia nr 116/14 Prezydenta Grudziądza z dnia 14 kwietnia 2014 r. z uwagi na brak wiedzy o wejściu w życie zmiany tego aktu. Jednocześnie zapewniono o wprowadzeniu do stosowania nowego zarządzenia.

(akta kontroli str. 216-217, 222)

W ocenie NIK Zarządzenie nr 95/19 Prezydenta Grudziądza z dnia 7 marca 2019 r. weszło w życie z dniem podpisania i zostało opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Grudziądz 7 marca 2019 r. Postępowania prowadzone od tej daty powinny być realizowane zgodnie z ww. aktem.

(akta kontroli str. 190-191, 216)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM zorganizował warunki dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań oraz na bieżąco analizował bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych i identyfikował zagrożenia przy pomocy Komisji BRD. Okresowe przeglądy oraz objazdy dróg dokumentowano w sposób prawidłowy. Jako nieprawidłowe NIK oceniła nieudokumentowanie wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób określony przepisami wewnętrznymi.

OBSZAR

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Pracownicy Zarządu rozpatrywali i zatwierdzali projekty organizacji ruchu zgodnie z tabelami kontrolnymi opracowanymi na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²³.

(akta kontroli str. 240)

Badaniem w zakresie prawidłowości wykonywania zadań przez ZDM związanych m.in. z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu oraz przeprowadzaniem kontroli przez ZDM, jako organ zarządzający ruchem, objęto dziewięć projektów²⁴

²¹ Wszczętego 11 marca 2019 r.

²² Procedurę uproszczoną stosowano do zamówień, których szacunkowa wartość (bez podatku od towarów i usług) nie przekraczała kwoty 10 000 złotych.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

²⁴ Dotyczy decyzji: [1] ZDM-II-R.7220.1.2017; [2] ZDM.II/R.5510-1-6/09; [3] ZDM-II-R.7220.7.2014; [4] ZDM-II-R.4510.2.2019.1.R; [5] ZDM-II-R.7220.8.2013; [6] ZDM.II/R.5510-1-3-1/10; [7] ZDM-II-R.7220.23.2016; [8] ZDM.II/R.5510-1-3-8/10; [9] ZDM.II/R.5510-1-3-6/10.

organizacji ruchu wytypowanych dla 15 lokalizacji²⁵ najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych²⁶. Analiza wykazała, że:

- w przypadku dwóch²⁷ Zarząd nie posiadał zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że w przypadku przejścia dla pieszych przy al. 23 Stycznia 42 od dnia przejęcia obowiązków zarządcy drogi nie dokonywano korekt stałej organizacji ruchu. Natomiast w przypadku przejścia przy ul. Śniadeckich 25 projekt został sporządzony w 2008 r. i nie został przekazany do Zarządu;
- wszystkie projekty dotyczyły istniejących przejść dla pieszych oraz zostały ujęte w ewidencji oraz posiadały wymagane opinie właściwego komendanta Policji i zarządcy drogi;
- we wszystkich przypadkach projekt organizacji ruchu zawierał: opis techniczny, plan sytuacyjny z lokalizacją istniejących, projektowanych i usuwanych znaków drogowych oraz podpis projektanta.

W siedmiu²⁸ przypadkach przeprowadzono kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu podczas odbioru końcowego robót, z którego został sporządzony protokół²⁹. W dwóch³⁰ przypadkach wprowadzającym nową organizację ruchu był ZDM.

(akta kontroli str. 178, 236, 280-282)

2.2. W Zarządzie zatrudniono pracowników terenowych, dbających o stan oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odnowienie oznakowania poziomego realizowane było etapami przez podmioty zewnętrzne z zastrzeżeniem, że w okresie od połowy sierpnia do 30 sierpnia każdego roku, odświeżenie oznakowania poziomego miało być dokonywane w okolicy placówek oświatowych. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że realizowano zadania związane z poprawą bezpieczeństwa przejść dla pieszych w ramach posiadanych bieżących środków finansowych oraz środków zewnętrznych na realizację inwestycji drogowych, tj. m.in. z Funduszu Dróg Samorządowych. W roku 2018 złożono wniosek o dofinansowanie z Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018 – 2020”, jednak nie uzyskano dofinansowania i w roku 2019 w ramach posiadanych bieżących środków finansowych zrealizowano część prac we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 177-178)

Zarząd nie stosował dodatkowych zabezpieczeń w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu zużyciu lub niszczeniu infrastruktury w obrębie przejść dla pieszych. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że wszystkie zastosowane elementy posiadały odpowiednie aprobaty techniczne umożliwiające ich zastosowanie w pasie drogowym. Dodatkowo stosowano słupki drogowe ocynkowane ogniowo, co zwiększało ich odporność na panujące warunki atmosferyczne.

²⁵ ul. Karabinierów 4; ul. Piłsudskiego 107; al. 23 Stycznia 42; ul. Śniadeckich 20; ul. Hallera 52; ul. Hallera 30; ul. Chelmińska 73; ul. Włodka 16; ul. Focha 6; Pl. Niepodległości 8; ul. Wybickiego 25; ul. Wybickiego 31; ul. Konstytucji 3 Maja- 3; ul. Chelmińska 7; ul. Chelmińska 89.

²⁶ Informację odnośnie lokalizacji dla 15 najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych pozyskano od Komendanta Miejskiego Policji w Grudziądzu na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁷ 1) al. 23 Stycznia 42; 2) ul. Śniadeckich 25.

²⁸ Dotyczy przejść dla pieszych 1) ul. Karabinierów 4; ul. Piłsudskiego 107; 2) ul. Hallera 52; ul. Hallera 30; 3) Plac Niepodległości 8; 4) ul. Wybickiego 25; ul. Wybickiego 31; 5) ul. Konstytucji 3 Maja- 3; 6) ul. Chelmińska 7; 7) ul. Chelmińska 89.

²⁹ W jednym przypadku dot. przejść dla pieszych ul. Karabinierów 4, ul. Piłsudskiego 107 jako nieprawidłowe uznano wykonanie oznakowania poziomego. Usterki zostały usunięte i potwierdzone protokołem odbioru.

³⁰ Dotyczy przejść dla pieszych 1) ul. Chelmińska 73; ul. Włodka 16; ul. Focha 6; 2) Plac Niepodległości 8.

(akta kontroli str. 177)

W trakcie przeprowadzonych z udziałem specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego oględzin³¹ wytypowanych przez NIK 10 przejść dla pieszych³², na których w kontrolowanym okresie doszło do największej liczby zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego, stwierdzono m.in., że:

- dla wszystkich dziesięciu lokalizacji organizacja ruchu w rejonie przejścia była zgodna z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu³³;
- we wszystkich przypadkach prędkość dopuszczalna przed przejściem wynosiła 50 km/h, a widoczność przejścia dla pieszych z punktu widzenia kierowcy i pieszego wynosiła od ok. 50 m do 200 m;
- wszystkie badane przejścia dla pieszych posiadały obniżone krawężniki, a w jednym³⁴ przypadku płytki bąbelkowe;
- przed żadnym przejściem dla pieszych nie zastosowano środków uspokojenia ruchu;
- dla czterech³⁵ przejść dla pieszych, których oględzin dokonano po zmroku, potwierdzono sprawność oświetlenia, w dwóch przypadkach doświetlono przejścia lampami LED.

(akta kontroli str. 244-272, 283-285)

2.3. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że Zarząd nie posiadał wiedzy o zdarzeniach z udziałem pieszych na przejściach wytypowanych do próby przez NIK. Wszystkie uwagi, wnioski i skargi odnoszące się do przejść dla pieszych rozpatrywane były przez ZDM na posiedzeniach Komisji BRD. W przypadku nieprawidłowości wynikających z uszkodzenia oznakowania drogowego pracownicy ZDM podejmowali działania mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości³⁶. W projektach organizacji ruchu, dotyczących utworzenia nowych przejść, dokonywano oceny pod kątem widoczności (w tym w porze wieczorno-nocnej) oraz odległości od skrzyżowań. W ramach działań podejmowano decyzję o wprowadzeniu dedykowanego oświetlenia, montażu sygnalizacji świetlnej wzbudzonej przez pieszego.

(akta kontroli str. 225-235, 239-240, 248-249)

2.4. Poza Komisją BRD, ZDM podejmował współpracę z Polskim Związkiem Niewidomych, Powiatowym Zespołem do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności oraz placówkami szkolno – wychowawczymi. Polegała ona na rozwiązaniu kwestii dostępności infrastruktury dla potrzeb osób niepełnosprawnych, wprowadzenia urządzeń BRD na przejściach w okolicach szkół. W jej ramach dokonano m.in. obniżenia wysokości krawężników, wymiany płyt chodnikowych na płyty z wypustkami, obniżenia wysokości położenia przycisków wzbudzenia świateł na przejściach dla pieszych, przestawienia znaków drogowych, wymiany sygnalizacji dźwiękowej, malowania linii krawędziowych na przystankach komunikacji zbiorowej, montażu progów zwalniających, montażu barier wygradzających ruch pieszych. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że rozmowy prowadzone były w ramach bieżących potrzeb.

³¹ Przeprowadzonych 7 lipca 2020 r.

³² 1) ul. Karabinierów 4; 2) ul. Piłsudskiego 107; 3) al. 23 Stycznia 42; 4) ul. Śniadeckich 20; 5) ul. Hallera 52; 6) ul. Hallera 30; 7) ul. Chelmińska 73; 8) ul. Włodka 16; 9) ul. Focha 6; 10) Plac Niepodległości 8.

³³ W dwóch przypadkach tj. al. 23 Stycznia 42 i ul. Śniadeckich 20 organizacja ruchu była zgodna z inwentaryzacją.

³⁴ ul. Hallera 52.

³⁵ 1) ul. Piłsudskiego 107; 2) ul. Hallera 30; 3) ul. Chelmińska 73; 4) ul. Włodka 16.

³⁶ Przeprowadzone 7 lipca 2020 r. oględziny potwierdziły, że usunięto usterki dotyczące niewłaściwego lub uszkodzonego oznakowania zgłoszone przez Policję.

(akta kontroli str. 240)

2.5. Zarząd, nie realizował kampanii społecznych w zakresie bezpieczeństwa. Z-ca Dyrektora ZDM podał, że ww. działania realizowane były przez Sekcję ds. Profilaktyki i Komunikacji Społecznej Straży Miejskiej Urzędu Miejskiego w Grudziądzu, która realizowała m.in. programy: „Bezpieczna droga” i „Bezpieczna droga do szkoły”.

(akta kontroli str. 178)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dla wszystkich odcinków dróg, na których zostało zlokalizowanych 10 przejść dla pieszych objętych oględzinami NIK, nie były prowadzone, co najmniej raz na sześć miesięcy³⁷, kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, co było wymagane § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 236, 280)

Z-ca Dyrektora ZDM wyjaśnił m.in., że kontrole oznakowania pionowego i poziomego prowadzone są w ramach bieżących objazdów przez pracowników ZDM. Niemniej jednak w przypadku ww. wytypowanych dróg takie kontrole nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 240, 280)

2. Zatwierdzone projekty organizacji ruchu³⁸, nie zawierały części elementów, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj.:

- w dwóch³⁹ przypadkach projekt organizacji ruchu nie posiadał planu orientacyjnego w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg których dotyczy, co było wymagane § 5 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- pięć⁴⁰ projektów organizacji ruchu nie zawierało planu sytuacyjnego zawierającego parametry geometrii drogi, wymaganych § 5 ust. 1 pkt. 2 lit. b) ww. rozporządzenia;
- dwa⁴¹ projekty organizacji ruchu nie zawierały przewidywanego terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu wymaganych § 5 ust. 1 pkt. 6 ww. przepisów.

(akta kontroli str. 236)

Z-ca Dyrektora ZDM w swoich wyjaśnieniach przyznał, m.in., że plany sytuacyjne załączone do projektu były błędne. Wskazał, że terminy wprowadzenia organizacji ruchu wskazane we wniosku zostały uznane za wystarczające. Ponadto zarządca drogi uznał za wiążącą możliwość dokonania pomiarów na wyskalowanym planie sytuacyjnym za pomocą dostępnych przyborów pomiarowych.

³⁷ W całym okresie objętym kontrolą.

³⁸ Badaniu poddano dziewięć projektów organizacji ruchu.

³⁹ Dotyczy projektów organizacji ruchu dla przejść dla pieszych: 1) ul. Karabinierów 4, ul. Piłsudskiego 107; 2) ul. Hallera 52, ul. Hallera 30.

⁴⁰ Dotyczy projektów organizacji ruchu dla następujących przejść dla pieszych: 1) ul. Karabinierów 4, ul. Piłsudskiego 107; 2) ul. Hallera 52, ul. Hallera 30; 3) ul. Chełmińska 73, ul. Włodka 16, ul. Focha 6; 4-5) Plac Niepodległości 4 – dotyczy dwóch projektów.

⁴¹ Dotyczy projektów organizacji ruchu dla następujących przejść 1) ul. Hallera 52, ul. Hallera 30; 2) Plac Niepodległości 4, decyzja z 25.03.2019 r.

(akta kontroli str. 240)

NIK wskazuje, że mając na uwadze § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, należało zapewnić kompletność ww. projektów.

3. W dwóch⁴² przypadkach ZDM, nie powiadomił, właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu nowej organizacji ruchu. Tymczasem zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 236)

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że zmiany w organizacji ruchu posiadały charakter uproszczony, polegający na dokonaniu niewielkich korekt w oznakowaniu drogowym i uznano, że nie ma konieczności powiadamiania właściwego komendanta Policji.

(akta kontroli str. 241)

NIK wskazuje, że § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach nie przewiduje możliwości odstąpienia od zawiadomienia właściwego komendanta Policji z uwagi na niewielki zakres wprowadzonych zmian w organizacji ruchu.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie oceniła współpracę ZDM z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Organizację ruchu w obrębie przejść wprowadzano zgodnie z zatwierdzonymi projektami. O skuteczności powyższych działań świadczy redukcja, w latach 2016-2020⁴³, liczby wypadków⁴⁴ z udziałem pieszych o 73,3% na objętych oględzinami NIK przejściach dla pieszych. Jako nieprawidłowe NIK uznała nieprzeprowadzenie, przez ZDM dla ww. przejść dla pieszych, co najmniej raz na sześć miesięcy kontroli, wymaganych § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Ponadto stwierdzono niekompletność części zatwierdzanych projektów organizacji ruchu i brak powiadomienia Policji o wprowadzonych zmianach.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zawiadamianie o wprowadzeniu nowej organizacji ruchu właściwego komendanta Policji.2. Dokumentowanie wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zgodny z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁴² Dotyczy projektów organizacji ruchu dla następujących przejść dla pieszych 1) ul. Karabinierów 4, ul. Piłsudskiego 107; 2) ul. Chełmińska 107, ul. Włodka 16, ul. Focha 6.

⁴³ W porównaniu okresu od 01.03.2016 r.-30.03.2017 r. do 01.03.2019 r.-30.03.2020 r.

⁴⁴ Zdarzenia drogowe kwalifikowane jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, września 2020 r.

Kontroler
Mikołaj Rumiński
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Wicedyrektor
Agnieszka Serlikowska

.....
podpis

.....
podpis