



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.14.2020

Jarosław Zdanowski
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Infrastruktury
Drogowej i Transportu
ul. Zielna 13/21
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Infrastruktury Drogowej i Transportu, ul. Zielna 13/21, 87-800 Włocławek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zdanowski, Dyrektor Zarządu od 1 stycznia 2020 r. ² (akta kontroli str. 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
Kontroler	Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/124/2020 z 16 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „MZIDiT” lub „Zarząd”. Jednostka budżetowa MZIDiT powstała 1 stycznia 2020 r. w wyniku podziału Miejskiego Zarządu Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Czynności kontrolne zakończono 7 sierpnia 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd podejmował czynności zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, niemniej jednak z uwagi na krótki okres działalności (od stycznia 2020 r.) na tym etapie trudno określić ich skuteczność. NIK pozytywnie ocenia, iż MZiDiT identyfikował i monitorował niebezpieczne przejścia dla pieszych współpracując m.in. z Policją i organem zarządzającym ruchem drogowym, zwłaszcza w ramach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W ocenie NIK Zarząd został przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi.

Pracownicy MZiDiT prawidłowo ustalali stan techniczny przejść dla pieszych poprzez: objazd dróg, okresowe kontrole i sprawozdania.

Zarząd podejmował działania mające na celu eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych, jednakże nie zapewnił ich odpowiedniego stanu technicznego. Kontrola wykazała nieprawidłowe utrzymanie przez Zarząd 9 z 10 wybranych przejść dla pieszych. Stwierdzono niewłaściwy stan nawierzchni i otoczenia, znaków poziomych oraz ograniczenia widoczności znaku pionowego D-6 „przejście dla pieszych”. Ponadto kontrola wykazała niezgodność z organizacją ruchu na dwóch przejściach dla pieszych na Placu Wolności.

NIK pozytywnie ocenia, że jeszcze w trakcie kontroli podjęto działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości wskazanych w trakcie oględzin przejść dla pieszych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1.1. Na mocy uchwały nr XIV/144/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 24 września 2019 r. utworzono z dniem 1 stycznia 2020 r. jednostkę budżetową pod nazwą Miejski Zarząd Infrastruktury Drogowej i Transportu we Włocławku oraz nadano jej statut. Zarząd powstał w wyniku podziału Miejskiego Zarządu Usług Komunalnych i Dróg⁷ przejmując kompetencje zarządcy drogi. Przy pomocy Zarządu Prezydent Miasta Włocławek wykonywał obowiązki zarządcy dróg publicznych i wewnętrznych, stanowiących mienie komunalne i Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 5)

Na 1 stycznia 2020 r. w MZiDiT zatrudniano 16 pracowników⁸ zajmujących się zadaniami z zakresu zarządzania drogami, liczba wakatów wyniosła 1,5 etatu. Na dzień 1 stycznia 2020 r. zadania z zakresu inżynierii ruchu wykonywało trzech

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

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: „MZUKiD”.

⁸ Pracownicy ci przeszli z MZUKiD z dniem 1 stycznia 2020 r. Zadaniami z zakresu zarządzania drogami w MZUKiD zajmowało się: na 1 stycznia 2016 r. – 11 pracowników, na 1 stycznia 2018 r. – 15 pracowników, na 1 stycznia 2019 r. – 16 pracowników.

pracowników⁹, a z zakresu kontroli stanu technicznego infrastruktury sieci drogowej w terenie – sześciu pracowników¹⁰.

Powyższe zadania realizowane były przez pracowników Wydziału Dróg i Transportu w skład, którego wchodziły: Referat Utrzymania i Remontów Dróg, Referat Administrowania Pasem Drogowym, Referat Transportu i Inżynierii Ruchu.

Od marca 2020 r. nie obsadzono stanowiska dyrektora Wydziału Dróg i Transportu.

Kierownik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego i Kadr MZiDiT podała, że pracownik zajmujący do 28 lutego 2020 r. stanowisko Dyrektora Wydziału Dróg i Transportu został wyznaczony do nadzorowania Centrum Sterowania Ruchem. Wskazała, że brakuje obecnie dodatkowego etatu i środków do zatrudnienia pracownika na stanowisku Dyrektora Wydziału Dróg i Transportu, a bezpośredni nadzór sprawuje Dyrektor Zarządu.

Zadania z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych były wykonywane w Urzędzie Miasta Włocławek przez Wydział Inwestycji¹¹.

W Zarządzie wyznaczono stanowisko specjalisty ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, dla którego ustalono zakres obowiązków. Zadania te realizował pracownik posiadający wykształcenie wyższe na kierunku transport specjalność inżynieria ruchu.

Do dnia zakończenia kontroli w Zarządzie nie przeprowadzono kontroli zarządczej. Problemy i trudności związane z realizacją zadań z zakresu zarządzania drogami a dotyczącymi bezpieczeństwa ruchu drogowego rozpatrywano na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego we Włocławku¹². Przewodniczącym Komisji BRD był Dyrektor Zarządu, a sekretarzem pracownik Zarządu.

(akta kontroli str. 39-54, 209-210, 215-217, 223-226, 230)

Pracownicy Zarządu brali udział m.in. w szkoleniach: kierowanie ruchem drogowym, ochrona prawna drzew i krzewów, w zakresie wycinki drzew i krzewów, oznakowanie skrzyżowań i placów z wyspą centralną z uwzględnieniem rozwiązań wielopasmowych, numeracja dróg. Ponadto posiadali doświadczenie związane z obsługą systemu „ERGO – moduły drogowe”.

Pracownicy, którzy realizowali na dzień rozpoczęcia kontroli zadania z zakresu inżynierii ruchu posiadali następujące wykształcenie: wyższe na kierunku transport specjalność inżynieria ruchu (dwie osoby), wyższe na kierunku budownictwo specjalność drogi, ulice i lotniska; wyższe na kierunku geografia specjalność geografia fizyczna z ochroną środowiska przyrodniczego. Osoby te posiadały odpowiednie doświadczenie zawodowe.

Zarząd nie dysponował bazami danych, w których gromadziłby informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 210, 215-217, 224-226)

1.2. Dyrektor Zarządu podał, że potrzeby pieszych rozpatrywane były na podstawie zgłoszeń od tej grupy uczestników ruchu drogowego, na podstawie zdarzeń drogowych oraz obserwacji własnych. Zarząd nie dysponował statystyką zgłoszeń w zakresie uwag, wniosków, skarg oraz informacji.

⁹ Na dzień rozpoczęcia kontroli (22 czerwca 2020 r.) – 4 pracowników. Zadaniami z zakresu inżynierii ruchu w MZUKiD zajmowało się: na 1 stycznia 2016 r. – 3 pracowników, na 1 stycznia 2018 r. – 2 pracowników, na 1 stycznia 2019 r. – 2 pracowników.

¹⁰ Na dzień rozpoczęcia kontroli – 7 pracowników. Zadaniami z zakresu kontroli stanu technicznego infrastruktury sieci drogowej w terenie w MZUKiD zajmowało się: na 1 stycznia 2016 r. – 9 pracowników, na 1 stycznia 2018 r. – 7 pracowników, na 1 stycznia 2019 r. – 6 pracowników.

¹¹ W badanym okresie zatrudnienie wyniosło 22 pracowników.

¹² Dalej: „Komisja BRD”.

Uwagi, wnioski, skargi i informacje odnoszące się do przejść dla pieszych trafiły na posiedzenie Komisji BRD w celu uzyskania opinii na dany temat. Po jej otrzymaniu były podejmowane konkretne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie miasta Włocławek, m.in. dotyczące przejść dla pieszych¹³.

(akta kontroli str. 218, 220, 227-228)

Najważniejsze problemy i zagrożenia związane z ruchem pieszych, które rozpoznano to:

- brak widoczności pieszego, zwłaszcza w dni pochmurne, deszczowe i po zmroku;
- trudności z przekroczeniem jezdni z uwagi na duże natężenie ruchu;
- przechodzenie w miejscach niedozwolonych;
- nieostrożność pieszego.

W miejscach najbardziej niebezpiecznych były podejmowane działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa za pomocą:

- wzbudzanych sygnalizacji świetlanych na przejściach dla pieszych,
- aktywnych znaków D-6 z podświetleniem przejścia,
- wyniesionych przejść dla pieszych,
- wprowadzania dodatkowych znaków ostrzegawczych na tle fluorescencyjnym,
- ograniczenia prędkości na niektórych odcinkach dróg, za pomocą progów zwalniających,
- umieszczania dyscyplinujących tablic z pomiarem prędkości,
- azylów dla pieszych,
- eliminowania punktów (np. wycinka drzew) zasłaniających pieszych,
- zatrudniania osób przeprowadzających dzieci przy szkołach.

(akta kontroli str. 218-219)

1.3. W zakresie obowiązujących w MZiDiT procedur, wytycznych, zasad dotyczących wyznaczania niebezpiecznych przejść dla pieszych Dyrektor podał, że:

- kierowano się przepisami powszechnie obowiązującymi;
- pracownicy brali udział w konferencjach na temat bezpieczeństwa ruchu pieszego;
- posilkowano się opracowaniem Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Ochrona pieszych” podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego i opiniami Komisji BRD.

Dyrektor podał, że typując niebezpieczne przejścia dla pieszych Zarząd brał pod uwagę zdarzenia drogowe w danych lokalizacjach, bliskość szkół, przedszkoli czy udział w ruchu osób starszych oraz opinię mieszkańców i członków Komisji BRD.

W Zarządzie przyjęto zasadę, że:

- przy szkołach stosuje się znaki na tle fluorescencyjnych w kolorze pomarańczowym, w pozostałych przypadkach w kolorze żółtym;
- przejścia w bezpośrednim sąsiedztwie szkół powinny być wyniesione;
- stosuje się znaki aktywne D-6 w miejscach o dużym natężeniu ruchu pieszego, a w miejscach szczególnie niebezpiecznych wprowadza się wzbudzone sygnalizacje dla pieszych;

¹³ Przykładowo: wykonano i zrealizowano projekt stałej organizacji ruchu z zastosowaniem wyniesionego przejścia dla pieszych, poprawiono widoczności oznakowania (znak D-6 został wymieniony na znak D-6 umieszczony na tle fluorescencyjnym), poprawiono widoczności pieszego poprzez wycinkę drzew.

- wprowadza się sygnalizację na szczególnie niebezpiecznych skrzyżowaniach z dużym natężeniem ruchu kołowego i pieszego;
- stosuje się azyle w miejscach, gdzie szerokość jezdni powoduje utrudnienia w bezpiecznym jej przekroczeniu.

Przejścia dla pieszych nie posiadały wizyjnego monitoringu. W grudniu 2019 r. został uruchomiony Inteligentny System Transportowy (ITS) pod nadzorem pracowników Zarządu, który obecnie obejmował swoim działaniem 13 skrzyżowań na terenie Włocławka. W zakresie monitoringu wizyjnego osiem skrzyżowań było monitorowanych przez pracowników Zarządu. Z analizy zapisów wynikało, że problemem jest nagminne wyprzedzanie przed przejściem dla pieszych przy dwóch pasach w jednym kierunku.

Z uwagi na uruchomienie monitoringu od końca 2019 r. bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych było w trakcie analizowania.

Sprawy poprawy bezpieczeństwa pieszych poruszane były w trakcie cyklicznych spotkań Komisji BRD. W ich efekcie zdarzały się wnioski do służb porządkowych o zwrócenie szczególnej uwagi na bezpieczeństwo i obserwację ruchu drogowego.

Nie wystąpiły przypadki uznania, że przejście dla pieszych, wcześniej wytypowane jako niebezpieczne, przestało mieć taki charakter. W okresie objętym kontrolą, nie było potrzeby pozyskiwania bądź otrzymywania przez Zarząd od innych organów informacji dotyczących lokalizacji niebezpiecznych przejść oraz ich infrastruktury. Opracowywano i aktualizowano je na bieżąco na posiedzeniach Komisji BRD.

Dyrektor podał, że nie było potrzeby aby Zarząd dokonywał oceny efektywności działań prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

W badanym okresie nie prowadzono audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dyrektor Zarządu podał, że analizy nie były wykonywane z uwagi na brak możliwości osobowych, a na zlecenie analiz na zewnątrz MZIDiT nie posiadał wolnych środków finansowych.

(akta kontroli str. 219-222)

1.4. W badanym zakresie¹⁴ Zarząd w 2020 r. dokonał kontroli okresowej dróg, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego¹⁵. W ramach kontroli uwzględniano stan techniczny m.in.: nawierzchni jezdni i chodników, oznakowania pionowego i poziomego, obiektów inżynierskich. Ponadto zwracano uwagę na odwodnienie ulicy, stan drzew i zieleni. Wnioskowano m.in. o regulację wpustu deszczowego, naprawę nawierzchni drogi i chodnika, pomalowanie barierek, odnowienie oznakowania poziomego. Zalecenia wynikające z oceny stanu technicznego były realizowane. Przeglądu dróg dokonała osoba posiadająca wymagane uprawnienia.

(akta kontroli str. 55-72)

Pracownicy Zarządu dokonywali codziennego objazdu dróg, w trakcie którego w miarę możliwości na bieżąco dokonywali usunięcia stanów nieprawidłowych (np. przycięcie gałęzi zasłaniających znaki, udrożnienie kratek ściekowych). Z objazdu dróg spisywali protokoły.

¹⁴ Badaniem kontrolnym objęto dokumentację z przeglądu technicznego tych ulic, na których zlokalizowano przejścia dla pieszych o największej liczbie zdarzeń drogowych, tj. ulice po jednym wybranym przejściu dla pieszych: ul. Św. Antoniego, ul. Chopina, ul. Zbiegniewskiej, ul. Okrzei, ul. Ostrowska, ul. Budowlanych, ul. Polna oraz trzy przejścia dla pieszych na Placu Wolności.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.), dalej: „Prawo budowlane”.

Podmioty wyłonione w drodze postępowania przetargowego¹⁶, dostarczały do Zarządu informacji na temat uszkodzeń oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach działania pogotowia drogowego i codziennych czynności naprawczych oznakowania.

Stan techniczny przejść dla pieszych, jako część drogi był oceniany podczas kontroli okresowych i objazdu dróg. Do kontroli dróg wykorzystywane były zapisy z wideorejestratorów oraz zdjęcia wykonywane za pomocą aparatów cyfrowych.

(akta kontroli str. 72, 77, 193, 222)

1.5. W badanym okresie Zarząd nie przeprowadzał audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 193, 222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nie prowadził dziennika objazdu dróg według wzoru ustalonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia 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 tunelom¹⁷. Wprowadzony poleceniem służbowym Dyrektora nr 2/2020 z 20 kwietnia 2020 r. wzór protokołu z objazdu dróg nie zawierał części danych wymaganych ww. załącznikiem, tj. numeru ewidencyjnego odcinka drogi, zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji, daty wykonania zaleceń.

(akta kontroli str. 73-77)

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że w miesiącu sierpniu 2020 r. zostanie dokonana zmiana polecenia służbowego i dokumenty z objazdów dróg zostaną dostosowane do wymaganych przepisami ww. rozporządzenia¹⁸.

(akta kontroli str. 234-235, 237)

2. W prowadzonych elektronicznie książkach drogi (ul. Chopina, ul. Budowlanych, ul. Ostrowska, ul. Polna, ul. św. Antoniego, ul. Zbiegniewskiej) założonych w latach 2016-2017 nie wprowadzono informacji o nazwie i dacie zmiany zarządcy / zarządu drogi, wymaganych według wzoru ustalonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2005 r. Do ww. zmiany doszło 1 stycznia 2020 r. z MZUKiD na MZiDiT.

(akta kontroli str. 194-200)

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że w prowadzonych elektronicznie książkach drogi nie podano wymienionych informacji z uwagi na techniczne ograniczenia programu do ewidencji ERGO. Pole, w którym powinno się wpisywać zmiany nazw zarządu dróg nie przyjmuje więcej danych. Można umieścić tylko jedną nazwę. Zarząd zwróci się do administratora o podjęcie działań umożliwiających ujęcie tych informacji, zgodnie z wymogami przedmiotowego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 234-235, 238)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż Zarząd identyfikował i monitorował niebezpieczne przejścia dla pieszych przy współpracy z innymi podmiotami

¹⁶ W 2020 r. realizowano na terenie Włocławka dwie umowy: z 30 grudnia 2019 r. w zakresie utrzymania urządzeń drogowej sygnalizacji świetlnej, z 31 grudnia 2019 r. w zakresie remontu i utrzymania oznakowania poziomego i pionowego oraz urządzeń BRD.

¹⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie z 2005 r.”.

¹⁸ Czynności kontrolne zakończono 7 sierpnia 2020 r.

zwłaszcza w ramach Komisji BRD. Zarząd został przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi. Prawidłowo ustalał stan techniczny przejść dla pieszych poprzez: objazdy dróg, okresowe kontrole i sprawozdania. Za nieprawidłowe uznano nieprowadzenie dziennika objazdu dróg i książki objazdu dróg według wzorów określonych w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia z 2005 r.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

2.1. Na podstawie informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji we Włocławku¹⁹ o zdarzeniach drogowych w latach 2016-2020 (do 30 maja), kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych ustalono 10 najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych we Włocławku o następujących adresach: ul. Św. Antoniego 30, ul. Chopina 46, ul. Zbiegniewskiej 2, ul. Okrzei 84, ul. Ostrowska 16, ul. Budowlanych 4, ul. Polna 47 oraz trzy przejścia dla pieszych na Placu Wolności nr 8, 15, 17.

Z informacji przekazanych przez KMP wynikało, że:

- na 74 przejściach dla pieszych łącznie doszło do 99 zdarzeń²⁰ (42 wypadki drogowe, 57 kolizji drogowych), z tego w okresie tym przypadało: po cztery zdarzenia na dwóch przejściach dla pieszych, po trzy zdarzenia na czterech przejściach dla pieszych, po dwa zdarzenia na 11 przejściach dla pieszych, po jednym na 57 przejściach dla pieszych;
- największa liczba zdarzeń drogowych miała miejsce na przejściu dla pieszych przy ul. Chopina (4) i na Placu Wolności (łącznie 10 na 3 przejściach).

(akta kontroli str. 79-84)

Na ul. Chopina 46, gdzie doszło do czterech zdarzeń drogowych w latach 2016-2020 (do 30 maja), wyłączono środkowy pas ruchu wprowadzając tymczasową organizację ruchu. Zatwierdzenia projektu organizacji ruchu dokonano 3 czerwca 2020 r., a termin wprowadzenia przez Zarząd ustalono do 31 grudnia 2020 r.

Spośród wybranych do analizy kontrolnej 14 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu tylko w jednej sprawie (nr 91.2020) zatwierdzenie miało miejsce w 2020 r., jednakże z terminem wprowadzenia organizacji ruchu do 31 grudnia 2020 r.

W wyniku oględzin przeprowadzonych na 10 przejściach dla pieszych stwierdzono niezgodność z organizacją ruchu z 2002 r. na dwóch przejściach dla pieszych. Szczegóły zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91-93, 242, 244-246)

W związku z przeprowadzonymi oględzinami p.o. Dyrektora podała, że na najbliższe posiedzenie Komisji BRD zostanie skierowany wniosek o ograniczenie prędkości w okolicach przejść dla pieszych na ul. Ostrowskiej 16, Chopina 46 i Placu Wolności.

(akta kontroli str. 234-237)

2.2. W badanym okresie nie przeprowadzono na drogach Włocławka audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 193, 222)

2.3. W wyniku oględzin przeprowadzonych na 10 przejściach dla pieszych stwierdzono, że oznakowanie pionowe ulic objętych oględzinami utrzymano

¹⁹ Dalej: „KMP”.

²⁰ W 2016 r. – 17, w 2017 r. – 26, w 2018 r. – 25, w 2019 r. – 24, w 2020 r. (do 30 maja) – 7.

w prawidłowym stanie technicznym oraz zastosowano odpowiednie odwodnienie. W przypadku czterech analizowanych przejść dla pieszych (ul. Chopina 46, ul. Zbiegniewskiej 2, ul. Okrzei 84, ul. Polna 47) stwierdzono sprawność oświetlenia po zmroku oraz odpowiednią widoczność pieszego przy przejściu dla pieszych, z punktu widzenia kierowcy.

Ponadto stwierdzono w części przejść dla pieszych niewłaściwe utrzymanie nawierzchni i otoczenia (ogrodzenia łańcuchowe, słupki), znaków poziomych lub ich brak (słabo widoczne, wymagające odnowienia), częściowe zasłonięcie znaków pionowych. Szczegóły zawarto poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91-92)

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że:

- oznakowanie przejść dla pieszych (pionowe, poziome i w zakresie świetlnej sygnalizacji drogowej) oraz zastosowane urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego wykonano zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, które nie przewidują zabezpieczeń przeciw aktom chuligańskim. Takie zachowania monitorują służby porządkowe. Przypadki uszkodzeń oznakowania, czy też sygnalizacji drogowej są zgłaszane Policji oraz do ubezpieczyciela mienia w celu uzyskania odszkodowania i w trybie pilnym są naprawiane;
- środki na utrzymanie oznakowania, w tym również przejść dla pieszych, zapewniane są w budżecie miasta. Nie są to środki, które pokrywają wszystkie potrzeby i dlatego oznakowanie dróg, sygnalizacja świetlna czy urządzenia bezpieczeństwa ruchu wykonywane są w miarę posiadanych środków. MZUKiD w styczniu 2019 r. występował o dofinansowanie w ramach „Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020” na wykonanie płytowego proggu zwalniającego – wyniesione przejście dla pieszych na ul. Leśnej we Włocławku. Projekt nie uzyskał dofinansowania.

(akta kontroli str. 240-243)

2.4. W odniesieniu do analizowanych 10 przejść dla pieszych nie stwierdzono zaleceń, żądań, uwag i propozycji od innych podmiotów (Policja, zarządzający ruchem, Straż Miejska). Zalecenia z kontroli okresowej dróg dotyczyły głównie naprawy bitumicznej drogi lub chodników, odnowienia znaków poziomych. Doraźne prace realizowano na bieżąco, natomiast kompleksowe remonty w zależności od posiadanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 56-72, 207-208)

Statystyka wypadkowości na przejściach dla pieszych charakteryzowała się rozproszeniem zdarzeń. Nie było szczególnych miejsc wyróżniających się wysoką liczbą zdarzeń. Największe natężenie ruchu drogowego i pieszych miało miejsce w centrum Włocławka - Plac Wolności i prowadząca do niego ulica Chopina, tam stwierdzono większą liczbę zdarzeń drogowych.

Na Placu Wolności 8, 15, 17 w badanym okresie doszło łącznie do 10 zdarzeń drogowych. Z uwagi na to, że jest to centrum Włocławka istnieje tam zwiększone natężenie ruchu pojazdów i pieszych, ponadto ukształtowanie Placu Wolności charakteryzuje się geometrią poziomą, szeregiem dróg wlotowych przy dopuszczalnej prędkości 50 km/h. Zatwierdzony w 2002 r. projekt organizacji ruchu na Placu Wolności nie został częściowo zrealizowany przez zarządcę drogi. Szczegóły zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z rozpatrywanymi wnioskami na posiedzeniu Komisji BRD wykonywano projekty organizacji ruchu obejmujące przejścia dla pieszych, poprawiano

widoczność pieszego poprzez wycinkę drzew, umieszczano znak pionowy D-6 na tle fluorescencyjnym, wykonywano przejścia dla pieszych tzw. wyniesione.

(akta kontroli str. 81-84, 193, 207-208, 227-228)

2.5. Współpraca Zarządu z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych odbywała się głównie w ramach Komisji BRD.

Prezydent jako zarządzający ruchem we Włocławku powołał 9 grudnia 2015 r. Komisję BRD²¹.

Zadaniem Komisji BRD było: opiniowanie podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie miasta, analiza stanu bezpieczeństwa na drogach, promowanie rozwiązań mających na celu usprawnienie ruchu i zwiększenie bezpieczeństwa, współpraca z jednostkami i organizacjami, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa na terenie miasta. Komisja BRD była ciałem doradczym Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie zarządzania ruchem. W skład Komisji BRD wchodził przedstawiciel: Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji we Włocławku, Straży Miejskiej, zarządu drogi, Wydziału Komunikacji Urzędu. Funkcję przewodniczącego Komisji BRD pełnił Dyrektor Wydziału Komunikacji Urzędu.

Dnia 31 marca 2016 r. zadania Miejskiego Zarządu Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku²² w zakresie zarządzania ruchem przekazano do Wydziału Komunikacji Urzędu i w związku z tym dokonano zmiany zarządzenia nr 362/2015 z 9 grudnia 2015 r. zarządzeniem Prezydenta nr 273/2016 z 22 września 2016 r. Pełnienie funkcji przewodniczącego Komisji BRD powierzono Dyrektorowi zarządu drogi (tj. MZUKiD, a następnie MZiDiT).

(akta kontroli str. 201-206)

Na posiedzeniach Komisji BRD omawiano zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Komisja BRD proponowała różnego rodzaju rozwiązania (np. zastosowanie tablic informacyjnych o obowiązujących zasadach w strefie zamieszkania), prowadziła obserwacje i wizje lokalne (np. w sprawie wydłużenia światła zielonego, zamontowanie lustra drogowego), opiniowała wnioski (rozszerzenie strefy zamieszkania, zastosowanie progów zwalniających, zmianę organizacji ruchu i wprowadzenie większej ilości szykan na ścieżce rowerowej przed dojazdem do przejazdu rowerowego przy wiadukcie kolejowym, ustawienie słupków na chodniku, doświetlenie przejść dla pieszych, ograniczenie prędkości, rozwiązanie problemu widoczności na skrzyżowaniu, wyznaczenie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, wprowadzenie dodatkowego oznakowania w okolicach Zespołu Szkół Elektrycznych), informowała zarząd drogi o pilnym uzupełnieniu znaków drogowych.

W ramach „Bezpiecznej Drogi” Zarząd zwrócił się do Powiatowego Urzędu Pracy we Włocławku o zatrudnienie dziewięciu osób. Osoby te zostały skierowane do Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego na kursy w zakresie kierowania ruchem na drogach. Uczestnicy tej akcji przeprowadzali dzieci przez przejścia dla pieszych przy szkołach, m.in. przy ul. Ostrowskiej.

Nie wystąpiły przypadki odmowy zaproponowanej współpracy zarówno po stronie Zarządu jak i podmiotów, do których się zwracano z propozycją jej nawiązania.

(akta kontroli str. 207-208, 241-243)

²¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Włocławek nr 362/2015.

²² Dalej: „MZUKiD”.

2.6. Poza akcją „Bezpieczna droga” nie były prowadzone działania edukacyjno-informacyjne oraz działania z zakresu komunikacji i promocji, dotyczące bezpieczeństwa pieszych.

(akta kontroli str. 241, 243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku oględzin 10 przejść dla pieszych we Włocławku stwierdzono:

a) brak znaku poziomego P-14 wyznaczającego miejsce zatrzymania pojazdów przed przejściem dla pieszych (znak poziomy P-10) przy adresach: ul. Polna 47, ul. Ostrowska 16, ul. Chopina 46, Pl. Wolności 17, Pl. Wolności 15, ul. Budowlanych 4,

b) znak pionowy D-6 „przejście dla pieszych” był częściowo zasłonięty przez gałęzie drzew przy adresach: ul. Ostrowska 16 (w kierunku ul. 14 Pułku Piechoty), ul. Zbiegniewskiej 2 (w kierunku ul. Fredry), przez co utrudniona była jego widoczność,

c) znak poziomy P-10 „przejście dla pieszych” był słabo widoczny i wymagał odnowienia, przy adresach: ul. Polna 47, ul. Ostrowska 16, św. Antoniego 30, ul. Chopina 46, Pl. Wolności 17, Pl. Wolności 8, Pl. Wolności 15, ul. Budowlanych 4, ul. Zbiegniewskiej 2,

d) znak poziomy P-14 „linia warunkowego zatrzymania złożona z prostokątów” był słabo widoczny przy adresach: Pl. Wolności 8 i ul. Zbiegniewskiej 2,

e) zanikające linie wyznaczające pasy ruchu i niewidoczne strzałki kierunkowe na pasach ruchu przy przejściu dla pieszych - Plac Wolności 8,

f) niezgodność istniejącego oznakowania z organizacją ruchu (projekt zatwierdzony w 2002 r.):

- Plac Wolności 8: znak D-6 „przejście dla pieszych” ustawiono za przejściem dla pieszych (według organizacji ruchu powinien być przed przejściem dla pieszych), wysięgnik ze światłami obejmujący trzecie światło nie znajdował się nad pasem skrętu w prawo, lecz na jego lewym skraju;
- Plac Wolności 17 / ul. Zduńska – wysepka z ogranicznikami ujęta w organizacji ruchu nie została wprowadzona do realizacji, w jej miejscu znajdowały się pasy przejścia dla pieszych wprowadzające w błąd przechodniów. Po wejściu na pasy po prawej stronie od Placu Wolności znajdował się parking i samochody parkujące wzdłuż chodnika zasłaniały pieszemu widoczność.

g) na przejściu dla pieszych przy ul. Polnej 47 nawierzchnia bitumiczna była w złym stanie technicznym (liczne popękania), a przy przejściach dla pieszych przy ul. Ostrowskiej 16 i Pl. Wolności 15 - ogrodzenia łańcuchowe były pozrywane, a słupki pogiete.

(akta kontroli str. 85-133)

Zgodnie z art. 20 pkt 4, 11, 12, i 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²³ do zadań zarządcy drogi należy odpowiednio: utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

ich użytkowników oraz utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Stosownie do pkt 4.2.5 załącznika nr 2 do rozporządzenia 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 drogach²⁴ znak P-14 "linia warunkowego zatrzymania złożona z prostokątów" stosuje się w celu wyznaczenia miejsca zatrzymania pojazdów m.in. przed przejściami dla pieszych.

Zgodnie z pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2003 r. znak D-6 "przejście dla pieszych" umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów.

W zakresie powyższych nieprawidłowości p.o. Dyrektora wyjaśniła, że:

- znaki poziome P-10 we wskazanych miejscach zostały odnowione, znaki P-14 w miejscach, w których funkcjonowały zostały odnowione, a w miejscach, w których nie było ich wcześniej wykonane (z wyjątkiem przejścia dla pieszych przy ul. Ostrowskiej 16, które zostanie uzupełnione w sierpniu br.);
- Zarząd wystąpi do organów porządkowych na najbliższym posiedzeniu Komisji BRD o dokonywanie częstszych kontroli w okolicy przejścia dla pieszych na ul. Polnej 47 w zakresie postoju pojazdów w miejscu do tego nieprzeznaczonym;
- przycięto gałęzie przysłaniające oznakowanie pionowe. Co roku przycinka jest realizowana poprzez zlecenia firmom zewnętrznym w miarę posiadanych środków na ten cel oraz siłami własnymi;
- znak D-6 ustawiony niezgodnie z organizacją ruchu zostanie przestawiony, natomiast wysięgnik zostanie dostosowany do obowiązującej organizacji ruchu w terminie do końca bieżącego roku;
- wysepka z ogranicznikami na Placu Wolności 17 przy ul. Zduńskiej zostanie zaplanowana do wykonania jeszcze w roku bieżącym w miarę posiadanych środków finansowych;
- linie wyznaczające pasy ruchu i niewidoczne strzałki kierunkowe na pasach ruchu przy przejściu dla pieszych na Placu Wolności 8 zostaną zaplanowane do odnowienia, w miarę posiadanych środków finansowych;
- na przejściu dla pieszych występują nieliczne spękania nawierzchni powstałe w wyniku jej degradacji, jednakże nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego. W przypadku postępowania degradacji zostaną dokonane stosowne naprawy. Pozrywane ogrodzenie łańcuchowe i pogieęte słupki przy przejściach na ul. Ostrowskiej 16 i Placu Wolności 15 zostaną naprawione;
- przyczyną niewykonywania oznakowania poziomego w pełnym zakresie były ograniczone środki finansowe.

(akta kontroli str. 234-237)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd podejmował działania mające na celu eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych, jednakże nie zapewnił ich odpowiedniego stanu technicznego. Kontrola wykazała nieprawidłowe utrzymanie przez Zarząd 9 z 10 wybranych przejść dla pieszych. Stwierdzono niewłaściwy stan nawierzchni i otoczenia, znaków poziomych oraz ograniczenia widoczności znaku pionowego D-6 „przejście dla pieszych”. Ponadto za nieprawidłowe uznano niezgodność z organizacją ruchu na dwóch przejściach dla pieszych na Placu Wolności. W trakcie kontroli Zarząd podjął działania dla zapewnienia prawidłowego stanu technicznego.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2003 r.”.

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 wnioski:

- Wnioski
1. Zapewnienie na przejściach dla pieszych prawidłowego utrzymania znaków poziomych, ich otoczenia oraz widoczności znaków pionowych.
 2. Zrealizowanie rozwiązań zaplanowanych w organizacji ruchu na przejściach dla pieszych na Placu Wolności 8 i 17 (Zduńska).
 3. Właściwe prowadzenie dziennika objazdu dróg i książki objazdu dróg.
- Uwagi
- Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis

.....
podpis