



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.16.2020

Maciej Wojtysiak
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Inowrocławiu
ul. Poznańska 384C
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Inowrocławiu ¹ ul. Poznańska 384C, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Wojtysiak, Dyrektor ² od 1 lipca 2019 r. W okresie kontrolowanym funkcję kierownika ww. jednostki sprawowali: - Pan Andrzej Mikołajczak - Dyrektor od 18 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2019 r. - Pani Marlena Kochońska - p.o. Dyrektora od 1 kwietnia do 30 czerwca 2019 r.
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 dnia 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	Marta Ostrowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/90/2020 z dnia 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str.1-2)

Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDP stworzył warunki organizacyjne do realizacji ustawowych zadań związanych z zarządzaniem drogami, wyodrębniając w swojej strukturze Piony specjalizujące się w poszczególnych zakresach działalności oraz dzieląc podległą sieć drogową na Rejony. Pozytywnie należy ocenić fakt utworzenia stanowiska *inspektora ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego*, chociaż zostało ono objęte dopiero 25 czerwca 2019 r. Osoba na nim zatrudniona opracowywała projekty organizacji ruchu, a kontrola wykazała, że zawierały one wszystkie elementy wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶. Wszystkie zmiany organizacji ruchu

¹ Dalej: „Zarząd” lub „ZDP”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Tj. 25 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 Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

wprowadzono terminowo oraz zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną przez Starostę.

NIK pozytywnie ocenia, iż w kontrolowanym okresie Zarząd na bieżąco monitorował stan nawierzchni i oznakowania dróg podczas ich objazdów, dokonując w razie konieczności stosownych napraw i eliminując nieprawidłowości, a także współpracę z Komendą Powiatową Policji w Inowrocławiu w ramach *Zespołu badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym*.

Działania Zarządu nie przełożyły się jednak na widoczny spadek zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściach dla pieszych. Nie uzyskano również trendu spadkowego w ogólnej liczbie zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w kontrolowanych lokalizacjach. W związku z powyższym działania objęte kontrolą nie zapewniły pełnej skuteczności ochrony uczestników ruchu.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieprawidłowego umiejscowienie znaków pionowych;
- prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami⁷.

Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

Realizując zadania z zakresu zarządzania drogami ZDP w okresie objętym kontrolą wykonywał projekty planów rozwoju sieci drogowej i realizował inwestycje, przeprowadzał prace utrzymaniowe oraz dokonywał kontroli stanu nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich i urządzeń zabezpieczających ruch. Działania związane w szczególności z utrzymaniem w odpowiednim stanie technicznym dróg oraz urządzeń drogowych i mostowych realizował Pion służby drogowej, w skład którego wchodziła m.in. Służba robót drogowych podzielona na cztery Rejony⁸ kierowane przez Mistrzów drogowych, którym podlegały brygady robotnicze. Do zadań Mistrzów należało utrzymywanie przejezdności dróg, przeglądy stanu technicznego oraz badanie i kontrola sieci drogowej, a także wykonywanie prac interwencyjnych mających na celu likwidację zagrożeń bezpieczeństwa ruchu.

W ramach Pionu technicznego wyodrębniono m.in. Komórkę ds. inwestycji drogowo-mostowych i Komórkę ds. nieruchomości, ewidencji dróg i decyzji administracyjnych. Do zadań pierwszej należało m.in.: opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej, przygotowywanie planów finansowania budowy i modernizacji dróg, przygotowywanie projektów części budżetu powiatu w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, opracowywanie procedur przetargowych i realizowanie przetargów, a także prowadzenie przewidzianych prawem okresowych przeglądów technicznych dróg i obiektów inżynierskich.

⁷ Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67 poz. 582), dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg”.

⁸ Rejon nr 1 obejmował Miasto Inowrocław, Rejon nr 2 obejmował gminy Kruszwica, Janikowo i Pakość, Rejon nr 3 obejmował gminy Złotniki Kujawskie, Rojewo i Dąbrowę Biskupią, Rejon nr 4 obejmował gminę Gniewkowo i Inowrocław, dalej łącznie: „Rejony”.

Komórka ds. nieruchomości, ewidencji dróg i decyzji administracyjnych zajmowała się w szczególności: prowadzeniem ewidencji dróg i obiektów mostowych, sprawami związanymi z układem i klasyfikacją dróg oraz zbieraniem danych o ruchu i zdarzeniach na drogach.

(akta kontroli str. 4-31)

W Zarządzie było zatrudnionych 10 pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu zarządzania drogami⁹, w tym: przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych, realizacją działań z zakresu inżynierii ruchu oraz kontrolą stanu technicznego infrastruktury sieci dróg. Dziewięciu z nich miało wykształcenie wyższe, ośmiu posiadało tytuł technika drogownictwa, siedmiu uczestniczyło w okresie kontrolowanym w szkoleniach związanych merytorycznie z drogownictwem lub prawem administracyjnym¹⁰. Trzech z ww. pracowników ukończyło studia podyplomowe związane z zajmowanym w ZDP stanowiskiem. 25 czerwca 2019 r. Zarząd utworzył w ramach Pionu technicznego stanowisko związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego rozszerzając zakres zadań i obowiązków starszego specjalisty ds. ewidencji dróg (stanowisko inspektora ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego). Znalazło to odzwierciedlenie w dokumentacji pracownika poprzez dodanie do zakresu jego odpowiedzialności „działań służących poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym”, a do obowiązków udziału w uzgadnianiu projektów zmiany stałej organizacji ruchu oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i komisjach dotyczących bezpieczeństwa drogowego.

W ZDP funkcjonował *Regulamin wynagradzania*, który regulował m.in. szczegółowe wymagania kwalifikacyjne pracowników.

(akta kontroli str. 40-87)

W Zarządzie obowiązywał także *Regulamin kontroli zarządczej*, w którym wskazano, że misją ZDP było „sprawne i skuteczne realizowanie zarządu nad drogami powiatu, (...) ze szczególnym uwzględnieniem działań i przedsięwzięć zmierzających do poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg i ulic powiatu”. Jak wskazał Dyrektor, w ZDP nie kreowano indywidualnych rozwiązań związanych z szeroko pojętym monitorowaniem stanu dróg, opierając się na powszechnie obowiązujących przepisach. Podał również, że Zarząd realizował swoje cele strategiczne za pomocą zadań statutowych w trzech podstawowych obszarach - (i) utrzymania dróg, (ii) ich remontów i (iii) ochrony, wykorzystując przy tym zasoby własne i zewnętrzne.

(akta kontroli str. 32-39, 48-58)

Przedstawiciele ZDP uczestniczyli w spotkaniach funkcjonującego od 1 stycznia 2018 r. w Komendzie Powiatowej Policji w Inowrocławiu¹¹ *Zespołu badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym*, który w okresie objętym kontrolą zebrał się dwukrotnie¹². W obu przypadkach stwierdzono, że infrastruktura

⁹ Według danych na dzień 1 stycznia 2016 r. takich pracowników było 11, na 1 stycznia 2018 r. i na 1 stycznia 2020 r. - 10: kierownik pionu technicznego, inspektor ds. inwestycji drogowo-mostowych, inspektor ds. inwestycji drogowych, podinspektor ds. administracyjnych, inspektor ds. uzgodnień projektowych i decyzji administracyjnych, inspektor ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz czterech mistrzów drogowych.

¹⁰ Trzech pracowników zrealizowało po jednym szkoleniu, trzech - dwa szkolenia, jeden - pięć szkoleń.

¹¹ Dalej: „KPP”.

¹² Tj. w zw. z wypadkiem z dnia 17 marca 2019 r. na przejściu dla pieszych w ul. Jacewskiej 56, oraz w związku z wypadkiem z 14 grudnia 2019 r. na Al. Niepodległości.

drogowa, w tym stan oznakowania i nawierzchni nie miały wpływu na zaistnienie zdarzeń i ich skutki.

(akta kontroli str. 136-140)

ZDP zarządzał drogami o łącznej długości 535 km¹³, na których według stanu na 2020 r. (I półrocze) umiejscowionych było 228 przejść dla pieszych, w tym 200 bez sygnalizacji świetlnej¹⁴. Zarząd wskazał, że żadne z przejść na drogach Powiatu Inowrocławskiego nie zostało uznane za niebezpieczne. Przejścia nie były objęte systemem monitoringu wizyjnego, Zarząd nie prowadził również baz danych dotyczących przejść dla pieszych. Jak wyjaśnił Dyrektor, zadania polegające na monitorowaniu sytuacji na drogach i jej analiza, w tym identyfikowanie miejsc potencjalnie niebezpiecznych, były realizowane na bieżąco na podstawie informacji otrzymywanych z: Policji, urzędów gmin, od radnych, sołtysów lub mieszkańców. Drogomistrzowie ZDP wykonywali ponadto objazdy zarządzanych przez siebie dróg, w toku których dokonywali sprawdzeń i oceny ich stanu technicznego i bezpieczeństwa, wpisując spostrzeżenia, zalecenia i informacje o ich wykonaniu do prowadzonych dla poszczególnych Rejonów dzienników objazdów dróg.

(akta kontroli str. 40-45, 122A-134, 611-634)

Zarząd prowadził książki dróg i dzienniki objazdów dróg, określone w § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Szczegółowej analizie poddano ww. dokumentację dróg powiatowych, na których zlokalizowano objęte kontrolą przejścia dla pieszych¹⁵:

- nr 2581C Kruszwica-Włostowo-Krzywe Kolano.
- nr 2033C ul. Orłowska w Inowrocławiu,
- nr 2545C ul. Jacewska,
- nr 3409C ul. Narutowicza,
- nr 3404C Al. Kopernika - dwie jezdnie,
- nr 3415C Al. Ratuszowa - dwie jezdnie,
- nr 3410C Al. Niepodległości - dwie jezdnie,
- nr 3425C ul. Wojska Polskiego - dwie jezdnie.

Książki ww. dróg prowadzone były w formie papierowej i elektronicznej. Odnotowane w trakcie kontroli braki w ww. dokumentacji opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 200-204, 244-249, 260-264, 278-281, 300-302, 322-326, 344-347, 371-375, 547-555)

Do Książek dołączone były protokoły z kontroli okresowych (pięcioletnich) stanu technicznego każdej jezdni (łącznie 12 protokołów), zrealizowanych zgodnie z art. 62 ust 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Kontrole te wykazały m.in., że

- stan jezdni w sześciu przypadkach był bardzo dobry, w czterech przypadkach dobry, w pozostałych dwóch ostrzegawczy;

¹³ W latach 2016-2018 było to 535,5 km, w 2019 r. 539 km, a w 2020 r. (I półrocze) - 534,9 km.

¹⁴ W 2016 r. - 235 przejść, w tym 211 bez sygnalizacji, w 2017 r. 236 przejść, w tym 212 bez sygnalizacji, w 2018 r. 220 przejść, w tym 192 bez sygnalizacji, w 2019 r. 234 przejścia, w tym 206 bez sygnalizacji. W okresie od 1 stycznia 2016 r. ZDP wybudował łącznie 21 przejść.

¹⁵ Wyboru dokonano na podstawie informacji KPP w Inowrocławiu z dnia 3, 25 i 29 czerwca 2020 r. spośród zlokalizowanych na drogach powiatowych przejść, na których w okresie od 1 stycznia 2016 r. do końca maja 2020 r. miały miejsce zdarzenia kwalifikowane jako najechanie na pieszego.

- stan oznakowania pionowego w przypadku 11 jezdni był bardzo dobry, w przypadku jednej dobry,
- stan oznakowania poziomego w przypadku trzech jezdni był bardzo dobry, w sześciu dobry, w trzech - ostrzegawczy,

Stan ogólny drogi w pięciu protokołach oceniono jako bardzo dobry, sześciu jako dobry, a jednej jako ostrzegawczy. We wszystkich protokołach zamieszczono stwierdzenie: „Zrealizowanie zaleceń z poprzedniej kontroli zgodnie z możliwościami zamawiającego. Brak uwag.”

(akta kontroli str. 205-212, 250-253, 265-268, 282-286, 303-312, 327-334, 348-357, 376-385)

Każda z ww. dróg była także poddana rocznym przeglądom podstawowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Łącznie w okresie kontrolowanym przeprowadzono 45 przeglądów poszczególnych jezdni lub odcinków ww. dróg, których ustalenia ujęto w odrębnych protokołach. W 28 z nich stwierdzono bardzo dobry stan drogi, w 14 dobry, w trzech zadowolający. Ocena na poziomie zadowolającym dotyczyła dwóch odcinków drogi nr 2033C poddanych przeglądowi w 2019 r. oraz jezdni prawej w drodze nr 3425C poddanej kontroli w 2019 r. Wpływ na te oceny miał stan nawierzchni oraz oznakowania poziomego. W protokołach zawierających oceny elementów dróg niższe niż dobre ujęto zalecenia wykonania odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości napraw. W każdym z protokołów stwierdzono wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli.

(akta kontroli str. 386-430)

Przebieg kontroli realizowanych w ramach objazdów dróg znajdował odzwierciedlenie w dziennikach objazdów prowadzonych odrębnie dla każdego Rejonu. Dyrektor wskazał, że ZDP nie wprowadził dodatkowych wytycznych dotyczących ww. zadania. W dziennikach odnotowywano m.in. zauważone usterki i wykonane roboty związane z prawidłowym utrzymaniem drogi, tj.: sprzątnięcie, wykaszanie traw w pasie drogowym lub wycinka drzew, uzupełnianie stwierdzonych ubytków nawierzchni, wymiana lub naprawa uszkodzonych znaków drogowych itd.

Odnutowane w trakcie kontroli braki w ww. dokumentacji opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 431-467, 547-555, 593-595)

W okresie kontrolowanym w ZDP przeprowadzono 11 kontroli, z czego jedna, zrealizowana w 2016 r. przez kierownika Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, wykazała nierzetelne prowadzenie wpisów w dziennikach objazdów dróg oraz brak należytego nadzoru w tym zakresie.

(akta kontroli str. 88-106)

ZDP prowadził Rejestr skarg i wniosków stosownie do obowiązującego w tym zakresie Regulaminu¹⁶. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Zarządu jakiegokolwiek skargi lub wnioski dotyczące przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 122)

Odrębnie kwalifikowane przez ZDP były wnioski o zmianę organizacji ruchu, w tym o utworzenie przejść dla pieszych, które przekazywano do Starosty będącego organem właściwym do ich rozpatrzenia.

¹⁶ Regulamin w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w ZDP przyjęty zarządzeniem Dyrektora Zarządu nr 14/2015 z 29 maja 2015 r.

Zarząd nie przeprowadzał i nie zlecał wykonania audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 48-58, 107-121, 585A-587, 617-619, 624-625, 633-634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 3 października 2016 r. do 25 sierpnia 2017 r. w ZDP na stanowisku Mistrza drogowego była zatrudniona osoba nieposiadająca wymaganych kwalifikacji.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do obowiązującego w okresie do 30 listopada 2018 r. Regulaminu Wynagradzania ZDP, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora ZDP nr 26/2014, osoba zatrudniona na stanowisku Mistrza drogowego powinna była posiadać wykształcenie średnie i tytułu mistrza. Pracownik zatrudniony we wskazanym okresie na stanowisku Mistrza drogowego nie posiadał w ww. czasie tytułu mistrza, wcześniej pracował na stanowisku referenta, posiadał wykształcenie wyższe niezwiązane z drogownictwem, tj.: *Turystyka i rekreacja* w zakresie: *Zarządzanie turystyką i hotelarstwo*, a dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie technika drogownictwa otrzymał w dniu 25 sierpnia 2017 r.

(akta kontroli str. 47, 50-58, 61-72, 77-87, 547, 552)

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że w okresie zatrudnienia ww. pracownika na stanowisku Mistrza drogowego nie był dyrektorem ZDP, jednak - jak ustalił - wpływ na decyzję miało zaangażowanie w pracę, chęć zdobywania i pogłębiania wiedzy oraz fakt, że pracownik ten już w 2015 r. rozpoczął naukę w zawodzie *Technik drogownictwa*.

(akta kontroli str. 552)

Wymagania co do kwalifikacji mistrza drogowego, w szczególności posiadanie tytułu mistrza, zostały jednoznacznie określone w załączniku do ówczesnie obowiązującego Regulaminu wynagradzania, który nie przewidywał odstępstw umożliwiających zatrudnienie osoby nieposiadającej określonych kwalifikacji.

2. Cztery z ośmiu poddanych analizie książek dróg prowadzonych w ZDP nie były aktualizowane w zakresie części: IV. *Wykaz dzienników objazdów dróg - kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi*:
 - w książce drogi Kruszwica - Włostowo - Krzywe Kolano wpisy zakończono na dacie zakończenia okresu kontroli - 13 stycznia 2017 r.
 - w książce drogi al. Kopernika w Inowrocławiu wpisy w tej części zakończono na dacie rozpoczęcia okresu kontroli - 18 stycznia 2017 r.
 - w książce drogi al. Ratuszowa w Inowrocławiu ww. wpisy zakończono na dacie rozpoczęcia okresu kontroli - 1 października 2018 r.
 - w książce drogi al. Niepodległości w Inowrocławiu wpisy zakończono na dacie rozpoczęcia okresu kontroli - 5 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 201-202, 301, 324, 345-346)

Tymczasem zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu ewidencji dróg aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. W toku kontroli ww. braki zostały uzupełnione.

(akta kontroli str. 593-595, 647-671)

3. Poddane analizie książki dróg w poniższym zakresie prowadzone były niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg:

a) w trzech na osiem skontrolowanych książek dróg stwierdzono brak informacji o osobie upoważnionej do dokonywania wpisów, której dane powinny zostać wprowadzone w części I. (tabela nr 1):

- w książce prowadzonej dla ul. Narutowicza wskazano upoważnienie do dokonywania wpisów do listopada 2017 r., nie wprowadzono informacji o osobie upoważnionej w okresie po listopadzie 2017 r.,
- w książce prowadzonej dla Al. Niepodległości wskazano upoważnienie do dokonywania wpisów do stycznia 2018 r., nie wprowadzono informacji o osobie upoważnionej w okresie po styczniu 2018 r.,
- w książce prowadzonej dla ul. Wojska Polskiego wskazano upoważnienie do dokonywania wpisów do stycznia 2018 r., nie wprowadzono informacji o osobie upoważnionej w okresie po styczniu 2018 r.

(akta kontroli str. 278A-281, 344A-347, 371A-375, 547-551)

Dyrektor wyjaśnił, że brak był wynikiem omyłki związanej z „kaskadowym pozbawianiem kategorii dróg po wybudowaniu obwodnicy Inowrocławia”. Ww. braki zostały uzupełnione w toku kontroli.

(akta kontroli str. 553, 647-671)

b) we wszystkich ośmiu analizowanych książkach dróg nie uzupełniono danych o zarządcy sieci drogowej, wymaganych do wprowadzenia w części III. odpowiednio w tabeli nr 3a (dotyczącej odcinków dróg poza granicami administracyjnymi miast) i 3b (dotyczącej odcinków dróg w granicach administracyjnych miast);

(akta kontroli str. 200A-200B, 245A-245B, 260A-260B, 278B, 300A, 322A, 344B, 372, 547-551)

Dyrektor wyjaśnił, że brak był wynikiem pomyłki. Zaznaczył jednocześnie, że we wszystkich innych miejscach w książkach dróg, gdzie należy wpisać te dane, zostały umieszczone pieczętki ZDP. Braki zostały uzupełnione w toku kontroli.

(akta kontroli str. 553, 647-671)

c) w jednej z ośmiu książek drogi (Kruszwica - Włostowo - Krzywe Kolano - przebieg Kruszwica ul. Poznańska) nie uzupełniono wymaganych w części III. w tabelach 3a i 3b danych w rubrykach: „Suma długości i powierzchni według rodzaju nawierzchni”, podrubryka „ogółem” i „w tym”, tj. kolumny 19, 20, 21, 22, 23 i 24;

(akta kontroli str. 200A-200B, 547-551)

Dyrektor wyjaśnił, że brak był spowodowany niedopatrzeniem. Braki zostały uzupełnione w toku kontroli.

(akta kontroli str. 553, 647-671)

d) w trzech na osiem skontrolowanych książek dróg (Kruszwica - Włostowo - Krzywe Kolano - przebieg Kruszwica ul. Poznańska, ul. Narutowicza,

Al. Kopernika) nie uzupełniono wymaganych w części III. (odpowiednio tabela 3a lub 3b) danych o sumie powierzchni chodników i ścieżek rowerowych (kolumna nr 26);

(akta kontroli str. 200A-200B, 278B, 300A, 547-551)

Dyrektor wyjaśnił, że brak był wynikiem omyłki, zaznaczył jednocześnie, że dane te są dostępne w zasobach ZDP. Braki zostały uzupełnione w toku kontroli.

(akta kontroli str. 553, 647-671)

e) w części IV. w tabeli nr 4 we wszystkich ośmiu książkach dróg brak było wpisów w kolumnie zatytułowanej: „Potwierdzenie osoby upoważnionej przez Kierownika Zarządu Drogi (nr uprawnień budowlanych)”¹⁷.

(akta kontroli str. 201-202, 246-247, 261-262, 279-280, 301, 323-324, 345-346, 374-375, 547-551)

Dyrektor wyjaśnił, że wynika to z faktu, iż w okresie objętym kontrolą nie było zatrudnionej osoby posiadającej uprawnienia budowlane niezbędne do dokonywania takich potwierdzeń.

(akta kontroli str. 553)

4. Poddane analizie dzienniki objazdów dróg¹⁸ były prowadzone niezgodnie ze wzorem, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, określonym w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, bowiem w kolumnie pn. „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” nie wskazano terminu realizacji zaleceń.

(akta kontroli str. 431-467, 550)

Dyrektor wyjaśnił, że w ZDP termin ujmowany w kolumnie „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” jest równoznaczny z terminem wykazywanym w kolumnie „Data wykonania zalecenia”. Jednocześnie jednak wskazał, że w Zarządzie nie obowiązują konkretne wytyczne wypełniania dzienników.

(akta kontroli str. 554)

W kolumnie „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” dziennika wymagane jest opisanie zaleceń pokontrolnych w związku ze stwierdzonymi usterkami, brakami itp. i wskazanie terminu na ich realizację. Kolumna pn. „Data wykonania zalecenia” jest miejscem na dokonywanie wpisu faktycznej realizacji zaleceń. Potwierdzeniem właściwości takiej interpretacji jest rozdział obu terminów (zaleconego i faktycznego) i umiejscowienie ich w odrębnych, odmiennie zatytułowanych kolumnach.

5. Dzienniki objazdów dróg były przez ZDP prowadzone nierzetelnie.

Wpisy dotyczące zaleceń oraz ich realizacji były dokonywane w dowolny, niejednolity sposób - w przypadku niektórych objazdów zamiast daty realizacji zalecenia wpisywano znak „√”, w innych przypadkach wprowadzana była data realizacji zalecenia, w jeszcze innych: kolumny dotyczące zaleceń i ich realizacji (w tym dat) były pozostawione puste, w przypadku jednego wpisu¹⁹ nie było żadnej wzmianki o realizacji zalecenia i jej dacie (wpisano pięć

¹⁷ Ostatnie takie wpisy były wykonywane w książkach w latach 2013-2014, tj. przed okresem objętym kontrolą.

¹⁸ W liczbie 14, tj. sześć dzienników prowadzonych dla obszaru Miasta Inowrocław, osiem dzienników w obszarze: Gmina Kruszwica, Janikowo, Pakość, Dąbrowa B., Inowrocław.

¹⁹ W dzienniku nr 04/R1/Rok 2019/2020.

kropek), poza nielicznymi wyjątkami nie wprowadzano liczby porządkowej dokonywanych wpisów.

(akta kontroli str. 431-467, 550)

Dyrektor wyjaśnił, że oznaczenie „√” było wprowadzane przy wpisach, dla których nie stwierdzono usterek lub usunięcie usterek zlecono firmie zewnętrznej do wykonania w ten sam dzień, co do wpisu kropek zamiast informacji o dacie wykonania zalecenia wyjaśnił, że realizacja nastąpiła po rozstrzygnięciu postępowania w ramach zamówień publicznych. W odniesieniu do braku liczby porządkowej podał, że jest to wynikiem niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 554)

W ocenie NIK z ww. dokumentacji nie można wywieść istotnych danych dotyczących zaleceń pokontrolnych i terminów realizacji, a także daty wykonania zalecenia. Tymczasem dokumentowanie czynności powinno potwierdzić m.in., że zalecenia pokontrolne zostały wykonane w konkretnym terminie. Dokonanie takich ustaleń na podstawie wpisów w dziennikach objętych szczegółowym badaniem NIK było niemożliwe lub utrudnione.

Należy również zauważyć, że brak rzetelnego prowadzenia dzienników objazdów dróg i należytego nadzoru w tym zakresie został stwierdzony w 2016 r. w wyniku kontroli kierownika Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

(akta kontroli str. 99-106)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wyodrębnienie w ramach struktury organizacyjnej Zarządu Pionów specjalizujących się w poszczególnych zakresach działalności oraz podział sieci drogowej zarządzanej przez ZDP na Rejony podlegające odpowiedzialnym za nie mistrzom.

Stan dróg podlegających Zarządowi był na bieżąco monitorowany w ramach dokonywanych objazdów. Przeprowadzano roczne i pięcioletnie kontrole wymagane na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Pozytywnie należy ocenić również utworzenie w Zarządzie stanowiska ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

ZDP kwestie związane z identyfikacją miejsc szczególnie niebezpiecznych oraz gromadzeniem danych dotyczących zdarzeń drogowych na zarządzanych drogach, w tym na przejściach dla pieszych, monitorował jedynie w toku bieżącej działalności.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła m.in.: prowadzenie dokumentów ewidencyjnych dróg w sposób niezgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg, a także fakt zatrudnienia w okresie od 3 października 2016 r. do 25 sierpnia 2017 r. na stanowisku mistrza drogowego osoby nieposiadającej kwalifikacji wymaganych Regulaminem wynagradzania Zarządu.

OBSZAR

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowej analizie poddano dokumentację ośmiu dróg powiatowych, w których zlokalizowano objęte kontrolą przejścia dla pieszych²⁰.

²⁰ Patrz: str. 4.

Wszystkie objęte badaniem drogi miały zatwierdzoną stałą organizację ruchu²¹. Dokumentacja każdej z nich była gromadzona odrębnie, składały się na nią projekty zmian SOR oraz związane z nimi opinie oraz korespondencja. Opracowywaniem projektów w ZDP zajmował się inspektor ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Projekty Zarządu zawierały elementy wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W przypadku, gdy projekt nie był opracowany przez Zarząd, do dokumentacji załączano opinię ZDP dotyczącą wprowadzanej organizacji ruchu.

Stwierdzone nieprawidłowości opisano szczegółowo we właściwej sekcji.

(akta kontroli str. 128-135, 141-152, 153-199, 213-243, 254-259, 269-277, 287-299, 313-321, 335-343, 358-370)

W okresie objętym kontrolą organ zarządzający ruchem, tj. Starosta Inowrocławski wydał trzykrotnie zalecenia dotyczące wprowadzanej na drogach objętych szczegółowym badaniem stałej organizacji ruchu:

- w 2016 r. zalecenie skierowane w wyniku zrealizowanej na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków i urządzeń drogowych, realizowanej co sześć miesięcy, dotyczące:
 - drogi nr 2545C - zerwany znak A-6c,
 - drogi nr 2033C - przekrzywiony słupek ze znakiem A-16, uszkodzony słupek i skrzywiony znak E-17a;
- w 2018 r. zalecenie dotyczące SOR wprowadzanej przez inny niż ZDP podmiot, skierowane w wyniku zrealizowanej na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu SOR, dotyczące
 - drogi nr 2033C - zamontowanie dwóch luster drogowych U-18a, zamiast jednego lustra U-18b;
- w 2019 r. zalecenie skierowane w wyniku kontroli zrealizowanej na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania, dotyczące:
 - drogi nr 3409C - przekręcona tabliczka T-30.

ZDP zawiadomił Starostę o wykonaniu zaleceń.

(akta kontroli str. 547-565, 611-624)

W okresie objętym kontrolą ZDP nie otrzymywał do realizacji zaleceń wynikających z audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 48-58)

Do oględzin NIK²² mających na celu ocenę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zgodności stanu faktycznego z dokumentacją SOR wytypowanych zostało 10 przejść dla pieszych na drogach powiatowych Powiatu Inowrocławskiego²³, na których miały miejsce zdarzenia kwalifikowane jako najechanie na pieszego:

1. Kruszwica, m. Łagiewniki 13,
2. ul. Orłowska (przejście przy skrzyżowaniu z ul. Pileckiego),

²¹ Dalej także: „SOR”.

²² Oględziny zostały zrealizowane przy udziale specjalisty z dziedziny techniki motoryzacyjnej i inżynierii ruchu drogowego.

²³ Lokalizacje pod nr od 2 do 10 znajdują się w obrębie miasta Inowrocław.

3. ul. Jacewska, (na wysokości nr 18),
4. ul. Jacewska (na wysokości nr 54, przy skrzyżowaniu z ul. Błonie),
5. ul. Narutowicza (na wysokości nr 34, przy Pomniku Obrońców Inowrocławia),
6. Al. Kopernika (na wysokości nr 18, przy Szkole Podstawowej nr 6),
7. Al. Ratuszowa (przy skrzyżowaniu z Al. Sienkiewicza),
8. Al. Niepodległości (przy skrzyżowaniu z ul. Błażka),
9. Al. Niepodległości (na wysokości nr 37, przejście w jezdni po lewej stronie drogi, kierunek południe-północ),
10. ul. Wojska Polskiego (na wysokości nr 14, przejście w jezdni po prawej stronie drogi, kierunek zachód-wschód).

Wytypowane przejścia²⁴ nie zostały zaopatrzone w sygnalizację świetlną, wszystkie były położone w terenie zabudowanym, na drogach dwukierunkowych. Zarząd wskazał, że żadne z ww. przejść (ani inne zlokalizowane na drogach Powiatu) nie zostało uznane za niebezpieczne. Przejścia ujęte pod nr 6, 7, 9 i 10 zostały zlokalizowane na drogach dwujezdniowych o jezdniach dwupasowych, przedzielonych pasami zieleni z wyodrębnionymi azylami dla pieszych, pozostałe na drogach jednojezdniowych dwupasowych. Przejścia nie były objęte monitoringiem wizyjnym, w ich pobliżu nie zlokalizowano fotoradarów. Dozwolona prędkość na odcinkach dróg, na których zlokalizowano przejścia wynosiła do 50 km/h w 9 przypadkach, jedynie na przejściu w Al. Kopernika ograniczono prędkość do 40 km/h.

(akta kontroli str. 44, 128-135)

W wyniku oględzin stwierdzono, że wszystkie elementy związane z organizacją ruchu w obszarze przejść, w szczególności oznakowanie pionowe i poziome odpowiadają zatwierdzonej stałej organizacji ruchu. Stwierdzono, że stan techniczny oznakowania pionowego we wszystkich lokalizacjach był prawidłowy. W przypadku czterech przejść²⁵ ustalono zacieranie się oznakowania poziomego, w szczególności znaku P-10 [przejście dla pieszych]. Przejścia były oświetlone za pomocą standardowych lamp ulicznych.

Wszystkie przejścia zostały oznakowane znakiem pionowym D-6 [przejście dla pieszych]²⁶, przy czym w pięciu lokalizacjach znak umieszczono na podkładzie fluorescencyjnym²⁷, w trzech znak zaopatrzone w tablicę T-27 [przejście szczególnie uczęszczane przez dzieci]²⁸. Wszystkie oznakowano znakiem poziomym P-10 (popularna „zebra”), przy czym trzy na podkładzie w kolorze czerwonym²⁹. Przejścia w jezdniach, zlokalizowane poza obrębem skrzyżowań zostały także zaopatrzone w oznakowanie poziome P-14 [linia warunkowego zatrzymania złożona z prostokątów]. Z uwagi na umiejscowienie za łukiem drogi, przejście w Łagiewnikach dla kierunku południe-północ (lewa strona drogi) oznakowano dodatkowo znakiem ostrzegawczym A-16 [przejście dla pieszych], a w Al. Kopernika znakiem A-17 ostrzegającym o miejscu na drodze szczególnie uczęszczanym przez dzieci lub o bliskości takiego miejsca. Wszystkie krawężniki przy wszystkich poddanych oględzinom przejściach dla pieszych zostały obniżone w celu ułatwienia korzystania z nich przez osoby z niepełnosprawnościami, a zejście

²⁴ Do oględzin wytypowano przejścia dla pieszych spośród przejść na drogach powiatowych, na których w okresie kontrolowanym miało miejsce najwięcej zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego. Informacje w tym zakresie przekazała KPP w dniach 3, 25 i 29 czerwca 2020 r.

²⁵ Łagiewniki, ul. Orłowska, ul. Jacewska 18, ul. Wojska Polskiego.

²⁶ Przejście w ul. Orłowskiej zaopatrzone w znak D-6b [przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów]

²⁷ Łagiewniki, ul. Jacewska 54, ul. Narutowicza, Al. Kopernika, Al. Niepodległości/ul. Błażka.

²⁸ Ul. Jacewska 18, Al. Kopernika, Al. Niepodległości.

²⁹ Ul. Narutowicza, Al. Kopernika, Al. Ratuszowa.

na jezdnię w ul. Jacewskiej na wysokości nr 18 zostało zaopatrzone w równoległe do jezdni pasy żółtych kafli z wypustkami. Przy przejściach w Łagiewnikach, w ul. Jacewskiej na wysokości nr 18 i Al. Niepodległości (przy skrzyżowaniu z ul. Błażka) zastosowano słupki U-12c³⁰ uniemożliwiające parkowanie pojazdów, które mogłyby ograniczać widoczność. W Al. Ratuszowej oraz w ul. Wojska Polskiego w pasie zieleni oddzielającym jezdnie umieszczono ogrodzenie segmentowe uniemożliwiające pieszym przekraczanie drogi w miejscach niedozwolonych. Oszacowana w toku oględzin widoczność przejścia z punktu widzenia nadjeżdżającego kierowcy, jak i widoczność nadjeżdżającego pojazdu z punktu widzenia stojącego przy przejściu pieszego wynosiła od ok. 50 m do ok. 200 m (w tym od ok. 100 m do ok. 200 m w lokalizacjach poddanych oględzinom po zmroku). Na ograniczenie widoczności wpływała geometria drogi, zabudowa w bliskości jezdni, pojazdy zaparkowane w bliskości przejścia czy drzewostan:

- w przypadku przejścia w Łagiewnikach 13 ograniczenie widoczności wynikało z geometrii drogi - przejście umiejscowiono za łukiem poziomym w lewo (kierunek na północ), dodatkowo znak D-6 przysłaniały gałęzie drzew umiejscowionych na prywatnych posesjach;
- ograniczenie widoczności przejścia w ul. Jacewskiej na wysokości nr 18 wynikało z geometrii drogi - przejście umiejscowiono za łagodnym łukiem poziomym w lewo (kierunek na wschód), w połączeniu z zabudową miejską wzdłuż jezdni;
- ograniczenie widoczności przejścia w ul. Jacewskiej na wysokości nr 54 wynikało z umiejscowienia w jego bliskości miejsc postojowych³¹.

W przypadku pozostałych przejść dla pieszych brak było w ich obszarze przeszkód stałych lub ruchomych ograniczających widoczność, a przejścia były zlokalizowane na prostych odcinkach dróg.

W odniesieniu do przejścia w ul. Jacewskiej 54 Dyrektor wyjaśnił, że 19 sierpnia 2020 r. wprowadzono w tej lokalizacji zmianę organizacji ruchu zgodnie z przedłożonym Staroście przez ZDP 2 lipca i zatwierdzonym 24 lipca 2020 r. projektem. Wskazał, że przewidziano w nim m.in. „zmianę lokalizacji znaków pionowych D-18³² tak, by miejsce rozpoczęcia zatoki postojowej było w wymaganej odległości”, co może wpłynąć na poprawę widoczności w tej lokalizacji.

(akta kontroli str. 468-546, 596-599)

Z informacji przekazanych przez KPP wynikało, że łączna liczba na 10 wytypowanych przez NIK przejściach dla pieszych za okres od kwietnia do września 2019 r. oraz od października 2019 r. do marca 2020 r. w stosunku do analogicznych okresów z lat 2016/2017 nie uległa znaczącej zmianie. Nie uzyskano również trendu spadkowego w ogólnej liczbie zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w ww. lokalizacjach.

(akta kontroli str. 128-134)

ZDP nie prowadził bazy danych celem gromadzenia i analizy informacji dotyczących bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Jak podał Dyrektor, informacje, które odnosiły się do przejść dla pieszych, tak samo jak inne informacje dotyczące

³⁰ Przy przejściu w Al. Niepodległości wzdłuż jezdni zainstalowano także słupki U-12b połączone łańcuchem, uniemożliwiające wkroczenie na jezdnię.

³¹ SOR w tym zakresie została opracowana i wprowadzona w czasie, gdy ul. Jacewska była drogą wojewódzką.

³² Znak oznaczający miejsce przeznaczone na postój pojazdów.

bezpieczeństwa na drogach podległych ZDP były na bieżąco monitorowane i analizowane. Identyfikowanie miejsc niebezpiecznych na drogach w ZDP następowało na podstawie informacji z Policji oraz w wyniku objazdów dróg wykonywanych przez drogomistrzów ZDP. Dyrektor wskazał, że objazdy dróg były realizowane zgodnie i na podstawie postanowień Statutu ZDP, a w ich następstwie wykonywane były roboty interwencyjne, utrzymaniowe oraz zabezpieczające, w tym zabezpieczanie ubytków, wycinka drzew i zakrzaceń, kontrola oznakowania, w ramach której dokonywano wymiany lub naprawy oznakowania, sprzątanie pasów drogowych, w tym drobne naprawy, remonty kationową emulsją asfaltową i grysem bazaltowym na gorąco itd. Jak wyjaśnił Dyrektor, w przypadku stwierdzenia niebezpiecznego miejsca na drodze ZDP podejmował niezwłocznie kroki w celu zmiany organizacji ruchu poprzez opracowanie projektu i jej wprowadzenie. Monitorowanie stanu dróg, w tym przejść dla pieszych odbywało się także w wyniku kontroli rocznych i pięcioletnich, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. W zakresie czynności i obowiązków pracowników Pionu służby drogowej, w tym drogomistrzów znajdowało się przeprowadzanie objazdu dróg w celu dokonania oceny technicznej dróg, drogowych obiektów inżynierskich, zabezpieczenie prawidłowego ustawienia znaków drogowych oraz kontrolowanie prowadzonych robót, nadzór i koordynowanie zimowego utrzymania dróg, realizacja zadań związanych z pracami na drogach, kontrolowanie robót drogowych oraz analiza stanu zieleni, a także współpraca ze Strażą Miejską i KPP. Zastępca Dyrektora wskazała, że ZDP w każdym przypadku opracowywania nowej organizacji ruchu w miejscach przejść dla pieszych dokładał wszelkich starań, aby zapewnić bezpieczeństwo niechronionych użytkowników dróg, stosując np. słupki U-12c, bariery łańcuchowe, bariery rurowe, wykorzystując czerwony podkład dla oznakowania poziomego P-10, podkład fluorescencyjny dla znaku pionowego D-6 [przejście dla pieszych]. Poinformowała również, że oznakowanie poziome jest corocznie odnawiane przez zewnętrznego przedsiębiorcę oraz własne brygady w przypadkach zacierania. Podała, że w razie stwierdzenia przez ZDP łamania przez uczestników ruchu przepisów na drogach mu podlegających, zwraca się telefonicznie do KPP o objęcie tych miejsc kontrolą. Dodała także, że ZDP w miejscach narażonych na niszczenie oznakowania poziomego stosował technologię grubowarstwową, zmniejszającą możliwość zacierania. Z kolei oznakowanie pionowe umieszczano na wysokości uniemożliwiającej jego kradzież lub zniszczenie w aktach wandalizmu (tak w Łagiewnikach).

ZDP wydawał opinie dotyczące proponowanej organizacji ruchu, a jego przedstawiciele brali udział w komisjach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu rozpatrzenia projektów stałej organizacji ruchu. Dyrektor wskazał, że współpraca z gminami Powiatu na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych na drogach oraz organizowanie kampanii społecznych związanych z tą problematyką miała miejsce w ramach Starostwa Powiatowego, a ZDP pomagał w przygotowaniach bądź brał czynny udział jako uczestnik.

(akta kontroli str. 4-31, 40-45, 48-58, 73-84, 136-140, 145-152,
431-465, 570-583, 601-605, 611-644)

Pismem z 22 stycznia 2019 r. Starosta Inowrocławski zwrócił się m.in. do ZDP o przeprowadzenie kontroli sieci podlegających mu dróg w celu ustalenia nieprawidłowości polegających na zlokalizowaniu miejsc postojowych lub przystanków autobusowych niezgodnie z zasadami wynikającymi z art. 49 ust. 1 pkt

1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³³, tj. w odległości mniejszej niż 10 m m.in. od skrzyżowania oraz od przejścia dla pieszych.

Zarząd zrealizował kontrolę, a w jej wyniku wytypował sześć lokalizacji z ww. nieprawidłowościami. W czterech przypadkach dokonano zmiany organizacji ruchu:

- 16 października 2019 r. w ul. Krzywoustego - w miejscach gdzie zatoki postojowe zlokalizowane były zbyt blisko przejść dla pieszych zastosowano oznakowanie poziome P-21a [powierzchnie wyłączone z ruchu] z obwiednią w postaci linii P-7b [linia krawędziowa - ciągła szeroka],
- 22 maja 2020 r. w ul. Rąbińskiej - usunięto parking zlokalizowany przy przejściu dla pieszych,
- 3 czerwca 2020 r. w ul. Małewskiej - w miejscu gdzie zatoka postojowa zlokalizowana była zbyt blisko przejścia dla pieszych zastosowano oznakowanie poziome P-21a [powierzchnie wyłączone z ruchu] z obwiednią w postaci linii P-7b [linia krawędziowa - ciągła szeroka], dodatkowo przeniesione zostało miejsce zatrzymania dla osób niepełnosprawnych,
- 19 sierpnia 2020 r. w ul. Jacewskiej na wysokości nr 54.

W przypadku dwóch kolejnych lokalizacji ZDP złożył projekt zmiany SOR do zatwierdzenia Starosty 25 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 593-599, 607-610, 645-649)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Znaki pionowe zlokalizowane przy poddanemu oględzinom NIK przejściu dla pieszych na ul. Narutowicza zostały umieszczone niezgodnie z pkt 1.5.2. załącznika nr 1 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 drogach³⁴, w sposób powodujący przysłonięcie znaku informującego o przejściu dla pieszych [D-6] przez znaki go poprzedzające³⁵.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem, na drogach o dopuszczalnej prędkości poniżej 60 km/h znaki powinny być umieszczane w odległości co najmniej 10 m. Tymczasem znak D-6 był oddalony od poprzedzających go znaków o ok. 9 m. Odległość 9 m zamiast 10 m została przewidziana w zatwierdzonej 31 grudnia 2014 r. dla tej drogi SOR³⁶. Pomimo widocznego przysłonięcia znaku, nieprawidłowości nie spostrzeżono w żadnej prowadzonej przez ZDP dla drogi kontroli, w tym w wyniku jej objazdów.

(akta kontroli str. 269-277, 501-505)

Dyrektor wyjaśnił, że umieszczenie znaków w odległości mniejszej niż 10 m było wynikiem omyłki. Lokalizacja znaków została zmieniona w toku kontroli

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm., dalej: „PoRD”.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

³⁵ Umiejscowiony na latarni miejskiej znak D-1 [droga z pierwszeństwem] z tabliczką T-6b [układ dróg podporządkowanych].

³⁶ Wskazana dokumentacja SOR nie podlega ocenie w toku przedmiotowej kontroli.

i dostosowana do wymogów pkt 1.5.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków.

(akta kontroli str. 588-592, 672-673)

2. W przypadku dwóch zmian stałej organizacji ruchu ZDP dokonał zawiadomienia właściwych organów o terminie ich wprowadzenia z jednodniowym opóźnieniem:

- o terminie wprowadzenia SOR obejmującej ul. Orłowską, zatwierdzonej 27 marca 2017 r. (WK.7120.1.24.2017) Starostę oraz KPP zawiadomiono 7, zamiast 6 czerwca 2017 r.,
- o terminie wprowadzenia SOR obejmującej ul. Wojska Polskiego, zatwierdzonej 17 maja 2019 r. (KT.III.7120.1.41.2019.PG) Starostę, KPP oraz Prezydenta Miasta Inowrocławia zawiadomiono w dniu 4, zamiast 3 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 141-144, 213-214, 358-359, 566-569, 584-585, 586-587)

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem jednostka wprowadzająca organizację ruchu ma obowiązek zawiadomić organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie w obu przypadkach wynikało prawdopodobnie z awarii usług telekomunikacyjnych w godzinach pracy urzędu, która uniemożliwiła niezwłoczne wysłanie zawiadomień.

(akta kontroli str. 584-585, 586-587)

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte analizą projekty stałej organizacji ruchu opracowane w ZDP zawierały wszystkie wymagane rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem elementy, a zmiany SOR wprowadzane były w terminach wynikających z zatwierdzenia Starosty i zgodnie z dokumentacją.

W przypadku oznakowania jednego z 10 przejść poddanych oględzinom stwierdzono nieprawidłowe (tj. poniżej 10 m) umiejscowienie znaków, skutkujące przysłonięciem znaku D-6 [przejście dla pieszych] znakami go poprzedzającymi.

Jako nieprawidłowe Izba oceniła również niedochowanie w dwóch przypadkach terminu na zawiadomienie właściwych organów o wprowadzenia zmiany SOR, wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem terminu.

Działania Zarządu nie przełożyły się na widoczny spadek zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściach dla pieszych. Nie uzyskano również trendu spadkowego w ogólnej liczbie zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w ww. lokalizacjach. W związku z powyższym działania objęte kontrolą nie zapewniły pełnej skuteczności ochrony uczestników ruchu.

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:

- Wnioski
1. Bieżące aktualizowanie i uzupełnianie danych w książkach dróg oraz w dziennikach objazdów dróg.
 2. Prowadzenie dzienników objazdów dróg ze wskazaniem wszystkich wymaganych informacji.
 3. Terminowe zawiadamianie właściwych podmiotów o wprowadzaniu stałych organizacji ruchu.
- Uwagi
- Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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, wrzesień 2020 r.

Kontroler
Marta Ostrowska
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p. o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis

.....
podpis