



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.17.2020

Czesław Głowacki
Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych
w Brodnicy
ul. Wczasowa 46, Karobowo
87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Zarząd Dróg Powiatowych w Brodnicy, Karbowo, ul. Wczasowa 46, 87-300 Brodnica ¹ Czesław Głowacki – Dyrektor ZDP 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 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
Kontrolerzy	1. Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/64/2020 z 18 maja 2020 r. 2. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/85/2020 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

ZDP podejmował skuteczne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym identyfikował oraz eliminował zagrożenia w tych miejscach. Co prawda liczba zdarzeń drogowych na wytypowanych przez NIK do oględzin⁶ przejściach nie uległa zmniejszeniu⁷, niemniej udało się wyeliminować wypadki, w których piesi tracili życie lub zostawali ciężko ranni.

Zadania z zakresu utrzymania i ochrony dróg, którymi zarządzano, wykonywano w odpowiedni sposób. Stan nawierzchni oraz oznakowania dróg powiatowych był regularnie monitorowany podczas ich objazdów oraz rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego przeprowadzanych przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje. Zarząd

¹ Dalej: „ZDP” lub „Zarząd”.

² Od 1 czerwca 2010 r., por. uchwała nr 205/138/2010 Zarządu Powiatu w Brodnicy z dnia 12 maja 2010 r.

³ Tj. do 8 lipca 2020 r.

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

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

⁶ Wyboru przejść dla pieszych do oględzin, przy udziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego, NIK dokonała na podstawie informacji o liczbie zdarzeń w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 22 maja 2020 r. pozyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Brodnicy (na tej podstawie wytypowano osiem miejsc). Dwa przejścia dla pieszych zostały wytypowane na podstawie analizy warunków drogowych (koncentracji ruchu pieszego, infrastruktury sąsiadującej z przejściami).

⁷ W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 22 maja 2020 r. (termin pozyskania informacji o zdarzeniach drogowych z Komendy Powiatowej Policji w Brodnicy) na ośmiu z 10 wybranych do oględzin przejściach dla pieszych, doszło łącznie do 11 zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego, po trzy w 2016, 2018 i 2019 r. oraz dwóch w 2020 r.

uwzględniał i realizował zalecenia tych kontroli. Poddane oględzinom NIK przejścia dla pieszych były utrzymane w odpowiednim stanie technicznym oraz prawidłowo oznakowane. Drogi, na których zostały zlokalizowane, posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu. NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez ZDP dodatkowych działań w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa na przejściach, poprzez ich doświetlanie, poprawę ich widoczności przy użyciu znaków aktywnych oraz stosowanie środków uspokojenia ruchu w ich pobliżu.

ZDP w prawidłowy sposób postępował z wnioskami dotyczącymi zmian w organizacji ruchu, w tym wyznaczenia nowych przejść dla pieszych lub zmian ich lokalizacji, weryfikując ich zasadność podczas wizji terenowych oraz na podstawie analizy istniejącej organizacji ruchu i obowiązujących przepisów.

Jako działania nieprawidłowe NIK oceniła m.in. brak aktualizacji lub wymaganych uzupełnień w prowadzonych przez ZDP książkach dróg oraz dziennikach ich objazdów, a także niepodjęcie w dwóch przypadkach działań prowadzących do zapewnienia zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami oraz w jednym przypadku zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

ZDP rozpoczął działalność 1 lipca 2010 r.⁹. W okresie objętym kontrolą w jednostce obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne: z 17 czerwca 2010 r.¹⁰ oraz 9 kwietnia 2018 r.¹¹ W obu dokumentach wskazano, że Zarząd jest jednostką zarządzającą siecią dróg powiatowych na terenie powiatu brodnickiego oraz pełniącą funkcję zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

ZDP zarządzał drogami powiatowymi na terenie 10 gmin¹², których łączna długość według stanu na 24 czerwca 2020 r. wynosiła 361,440 km¹³. Znajdowało się na nich łącznie 120 przejść dla pieszych, wszystkie w poziomie jezdni, w tym 3 z sygnalizacją świetlną. W okresie objętym kontrolą na drogach powiatowych utworzono 18 nowych przejść dla pieszych i nie zlikwidowano żadnego.

(akta kontroli str. 5-48)

⁸ 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.

⁹ Uchwała nr XLI/202/2010 Rady Powiatu w Brodnicy z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie utworzenia Zarządu Dróg Powiatowych w Brodnicy.

¹⁰ Uchwała nr 217/142/2010 Zarządu Powiatu w Brodnicy z 17 czerwca 2010 r., dalej: „regulamin organizacyjny z 2010 r.”.

¹¹ Uchwała nr 296/164/2018 Zarządu Powiatu w Brodnicy z 9 kwietnia 2018 r., dalej: „regulamin organizacyjny z 2018 r.”.

¹² Tj.: Miasto Brodnica (6,734 km), Brodnica (32,626 km), Bartniczka (25,140 km), Bobrowo (62,915 km), Brzozie (33,677 km), Górzno (31,082 km), Jabłonowo Pomorskie (54,264 km), Osiek (26,564 km), Świedziebnia (45,254 km), Zbiczno (43,184 km).

¹³ W okresie objętym kontrolą długość ta wzrosła z 361,285 km w 2016 r. w związku z przekazaniem 29 czerwca 2016 r. ZDP części drogi krajowej nr 15 (155 m).

W poszczególnych latach objętych kontrolą Zarząd zatrudniał 26 pracowników. Zadaniami z zakresu zarządzania drogami zajmowały się dwie komórki organizacyjne: Komórka Techniczna¹⁴ i Służba Liniowa, w których zatrudnionych było odpowiednio: cztery i 17 osób.

W strukturze Komórki Technicznej w 2018 r. wyodrębniono stanowiska: ds. organizacji ruchu, ds. utrzymania oraz ds. zamówień publicznych i przygotowania inwestycji drogowych¹⁵. W ZDP nie wyznaczono stanowiska specjalisty do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dyrektor wskazał, że sprawy dotyczące bezpieczeństwa ruchu należą do zadań pracownika zajmującego stanowisko ds. organizacji ruchu. Kontrolą stanu technicznego infrastruktury sieci drogowej zajmowały się trzy osoby¹⁶.

Pracownicy Komórki Technicznej oraz Służby Liniowej byli odpowiednio przygotowani do wykonywania powierzonych im zadań. Posiadali kierunkowe wykształcenie oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe na zajmowanych stanowiskach. Pracownik ds. organizacji ruchu (a następnie kierownik Komórki Technicznej) był inżynierem transportu o specjalności – inżynieria ruchu drogowego. Zatrudnieni brali udział w szkoleniach dotyczących zagadnień związanych z ich obowiązkami. Dyrektor ZDP wskazał, że nie wystąpił przypadek niezrealizowania zgłaszanych mu potrzeb szkoleniowych.

Dyrektor Zarządu poinformował, że nie zgłaszał do Starosty Brodnickiego problemów ani trudności związanych z realizacją powierzonych zadań zarówno w zakresie zarządzania drogami jak i ruchem na tych drogach.

(akta kontroli str. 17-22, 28-33, 39-44, 54-58, 79-160)

ZDP nie gromadził danych dotyczących przejść dla pieszych w osobnej ewidencji. Nie ewidencjonowano też informacji o liczbie zdarzeń drogowych mających na nich miejsce, a wiadomości w tym zakresie pozyskiwał w razie potrzeby z Komendy Powiatowej Policji w Brodnicy¹⁷.

Informacje dotyczące wyposażenia dróg (w tym: liczby, rodzaju i stanu znaków, parametrów geometrycznych) ujmowane były w ewidencji elektronicznej prowadzonej w programie RoadMan, informacje o ewentualnych uszkodzeniach lub brakach w oznakowaniu gromadzono w dziennikach objazdów dróg, stanowiących jeden z elementów ww. ewidencji. Ponadto ZDP gromadził informacje o stanie technicznym dróg w protokołach kontroli stanu technicznego (zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej). W ww. ewidencji znajdowała się także dokumentacja fotograficzna dróg powiatowych (tzw. fotorejestrację przeprowadzono w 2012 r., 2017 r. i 2018 r.). Ewidencja umożliwiała wygenerowanie statystyk dotyczących poszczególnych jej elementów np. oznakowania pionowego i poziomego, odwodnienia i oznakowania na drogach.

Wobec braku obowiązku ewidencjonowania danych o wypadkach na sieci dróg powiatowych, ZDP nie ujmował ich w książkach dróg¹⁸.

(akta kontroli, str. 63-78, 236-376, 620, 1208-1278)

¹⁴ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2018 r.: Komórka Techniczna prowadzi sprawy związane z planowaniem, nadzorem, utrzymaniem i ochroną sieci dróg powiatowych oraz związane z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych (§13), Służba Liniowa prowadzi sprawy związane z bieżącym utrzymaniem dróg i mostów oraz z utrzymaniem budynków i wyposażenia technicznego jednostki (§14).

¹⁵ W czasie obowiązywania regulaminu organizacyjnego z 2010 r. w strukturze Komórki Technicznej wyodrębniono stanowiska: głównego specjalisty do zadań którego należało utrzymanie dróg i mostów, specjalisty, do zadań którego należały zamówienia publiczne, kosztorysowanie i umowy oraz inspektora, do zadań którego należała gospodarka materiałowa, rozliczenia wykonania robót utrzymaniowych.

¹⁶ Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. oraz 1 stycznia 2020 r.

¹⁷ Dalej: „KPP”.

¹⁸ Zgodnie ze wzorem książki drogi, stanowiącym Załącznik nr 1 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 tunelom (Dz. U. z 2005 r., Nr 65, poz. 582), dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”, kolumny 32-35 odnoszące się do wypadków drogowych i ich skutków nie są obligatoryjne do wypełnienia. W regulaminach organizacyjnych ZDP i zakresach obowiązków pracownika zobowiązanego do prowadzenia ewidencji wskazano jej wymagane elementy. Nie było wśród nich danych o zdarzeniach drogowych.

Zarząd nie zlecał prowadzenia badań w zakresie identyfikowania potrzeb pieszych. Rozpoznawał je we własnym zakresie na podstawie wpływających do urzędu interpelacji, skarg, wniosków i uwag od mieszkańców powiatu oraz władz samorządowych, a także informacji przekazywanych przez funkcjonariuszy KPP oraz przedstawicieli innych jednostek, z którymi współpracował (np. PKP, Polski Związek Niewidomych).

Dyrektor ZDP poinformował, że analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadzone były podczas kontroli całej sieci dróg powiatowych w zakresie poprawności oznakowania, sprawności urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i sygnalizacji świetlnej, a także w czasie objazdów dróg, które prowadzone są co najmniej dwa razy w miesiącu dla każdej drogi. Ponadto w sytuacjach skomplikowanych prowadzone były wizje terenowe, zwoływane komisje z udziałem przedstawicieli KPP i samorządów gminnych lub zlecane audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli, str. 49-52, 979-993, 999-1001, 1005-1006, 1022-027, 1043-1075, 1078-1079, 1083-1086, 1097-1099)

W Zarządzie nie opracowano, w formie odrębnej procedury postępowania w zakresie tworzenia przejść dla pieszych, niemniej wyznaczono pracownika, do zadań którego należała weryfikacja ich proponowanej lokalizacji, a przed jej zatwierdzeniem prowadzone były wizje terenowe. Podczas ich prowadzenia oceniano: wielkość ruchu pieszych przekraczających poprzecznie jezdnię drogi, warunki techniczne geometrii w planie i profilu drogi, wyposażenie techniczne drogi, warunki widoczności w miejscu wnioskowanej lokalizacji nowego przejścia. Dodatkowo prowadzono analizy istniejącej organizacji ruchu pod kątem bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Dyrektor ZDP wskazał, że lokalizację przejścia wybierano uwzględniając zarówno przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków¹⁹ jak i Podręcznika dla organizatorów ruchu pieszego „Ochrona pieszych” wydanego przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(akta kontroli, str. 49-52, 80-90, 564-587, 612, 614-615, 1015-1017, 1022-1023)

Zarząd dokonywał identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych na sieci dróg powiatowych²⁰. Kierownik Komórki Technicznej wskazał, że były one typowane na podstawie największej liczby wypadków drogowych, a także z uwzględnieniem analizy stanu urządzeń zabezpieczających ruch (np. barier ochronnych²¹). Dodał, że podczas objazdów dróg prowadzone są dodatkowe obserwacje dotyczące niebezpiecznych zachowań kierowców. ZDP posiadał też informacje o natężeniach ruchu na wszystkich drogach powiatowych, co pozwalało wytypować odcinki najczęściej uczęszczane, gdzie ryzyko zdarzenia drogowego było naturalnie większe. Niezależnie od tego o miejscach, w których ryzyko zdarzeń drogowych było istotne, informowali także mieszkańcy. Wskazywali oni np. na potrzeby stosowania znaków ograniczających prędkość czy wyłączających możliwość parkowania pojazdów zmniejszających widoczność. Zarząd udostępniał przygotowany formularz zgłoszenia uwag do sposobu oznakowania. Informacje o stanie nawierzchni dróg i oznakowanie przekazywali także funkcjonariusze KPP lub przedstawiciele PKP. ZDP nie obejmował dróg powiatowych systemem monitoringu wizyjnego.

Kierownik Komórki Technicznej wskazał, że po otrzymaniu informacji o wypadkach drogowych, analizowano miejsca ich występowania, sprawdzając czy stan techniczny drogi oraz organizacji ruchu w tym miejscu przyczyniły się do tych zdarzeń. Dodał, że Zarząd nie dokonywał badań (nie zlecał analiz) efektywności stosowanych rozwiązań na przejściach dla pieszych, bowiem działania dotyczące podniesienia poziomu bezpieczeństwa wiązały się

¹⁹ Tj. 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 drogach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311), dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków”.

²⁰ Np. na wniosek Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego czy Marszałka Województwa.

²¹ Ich regularne uszkodzenie wskazywało na wciąż występujące ryzyko.

głównie z wykonywaniem nowych przejść dla pieszych, a w tych miejscach nie dochodziło wcześniej do wypadków drogowych.

(akta kontroli, str. 378-385, 544, 620-622, 946,999-1001, 1025-1027 1095)

Dyrektor ZDP wskazał, że żadne z przejść dla pieszych na drogach powiatowych nie zostało zakwalifikowane jako miejsce niebezpieczne, a zdarzenia miały charakter incydentalny. W związku z powyższym nie zwracano się do organów kontroli ruchu o objęcie przejść dla pieszych szczególną kontrolą. Dodał, że także do Zarządu nie wpłynęły żadne informacje od KPP dotyczące niebezpiecznych przejść dla pieszych.

(akta kontroli, str. 1281, 1317, 1353-1354)

ZDP weryfikował stan bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym ich stan techniczny oraz sposób oznakowania. Drogi powiatowe, na których znajdowały się przejścia dla pieszych były regularnie monitorowane podczas wykonywanych:

- co najmniej dwa razy w miesiącu objazdów dróg przez Służbę Liniową,
- dwa razy w roku kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego²²,
- corocznie kontroli stanu technicznego dróg.

Z ww. kontroli sporządzano protokoły, w których oceniano stan nawierzchni dróg oraz widoczność oznakowania pionowego i poziomego, a także formułowano zalecenia w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Wyniki objazdów dróg dokumentowano w dziennikach prowadzonych w formie elektronicznej, wskazując zauważone braki lub uszkodzenia oraz formułując zalecenia pokontrolne. ZDP wykonywał je we własnym zakresie (np. wymiany znaków, uporządkowania zieleni przydrożnej, oczyszczenia i udroźnienia odpływów wody itp.) lub zlecał prace podmiotom zewnętrznym (np. coroczną konserwację oznakowania poziomego).

Regularnie przeprowadzono kontrole stanu technicznego dróg powiatowych zlecając je osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia²³. W toku tych kontroli dokonywano m.in. przeglądu: stanu nawierzchni, poboczy, zadrzewienia przydrożnego, chodników, wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także sprawdzenia zaleceń formułowanych we wcześniejszych kontrolach. Dodatkowo w kontroli okresowej pięcioletniej w 2017 r. weryfikowano także czytelność i widoczność oznakowania oraz „zdarzenia szczególne wpływające na bezpieczeństwo ruchu”²⁴. Analiza 245 protokołów z okresowej kontroli stanu technicznego drogi wykazała, że w jednym przypadku zalecenia odnosiły się do kwestii bezpieczeństwa na przejściu dla pieszych²⁵.

Kierownik Komórki Technicznej poinformował, że ewentualne zagrożenia dotyczące przejść dla pieszych były analizowane w każdej kontroli i podczas każdego objazdu dróg. Najczęściej konserwacji wymagało oznakowanie przejścia (wyblaknięte znaki pionowe lub wytarte oznakowanie poziome) lub stan nawierzchni drogi w miejscu gdzie zostało wyznaczone. Ponadto regularnego porządkowania wymagała też zieleń w ich pobliżu – konieczne było podkrzesanie gałęzi drzew i krzewów.

(akta kontroli, str. 51, 236-377, 621, 1160-1278)

ZDP w okresie objętym kontrolą zlecił przeprowadzenie dwóch audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, z czego jeden dotyczył lokalizacji przejścia dla pieszych. Sporządzenie opinii ZDP zlecił certyfikowanym audytorom bezpieczeństwa ruchu drogowego, na podstawie i zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie

²² W ramach zadań z zakresu zarządzania ruchem.

²³ Tj., uprawnienia budowlane w specjalności drogowej.

²⁴ Np. drzewa lub latarnie w skrajni drogi.

²⁵ W protokole nr 5/2016 z 4 czerwca 2016 r. dotyczącego drogi powiatowej nr P1801C zalecono usunięcie drzewa przesłaniającego znak pionowy D-6.

przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro²⁶. Wykonawców wybrano po przeprowadzeniu negocjacji, a podstawą udokumentowania udzielenia zamówienia było zgodne z określonym wzorem – zlecenie. Uzyskana opinia audytorska stanowiła podstawę do rozpatrzenia wniosku o wyznaczenie przejścia dla pieszych²⁷.

(akta kontroli, str. 564-589)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDP prowadząc elektroniczną ewidencję dróg powiatowych, nie aktualizował jej na bieżąco, co było niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. W konsekwencji generowane automatycznie na tej podstawie książki drogi zawierały niezetelne dane.

Na podstawie wybranych do badania pięciu (z 49) książek drogi dla dróg powiatowych nr 1805C, 1827C, 1825C, 1837C, 1814C stwierdzono, że jako osoba upoważniona do dokonywania wpisów widnieje wyłącznie były pracownik ZDP²⁸, podczas gdy uprawnienie w tym zakresie od 1 lipca 2019 r. posiadał inny pracownik ZDP²⁹, który nie został tam ujęty. Ponadto w wykazie dzienników dróg - kontroli stanu technicznej sprawności odcinka została ujęta wyłącznie jedna kontrola z 2017 r., pomimo tego, że odbywały się one także w 2016 r., 2018 r., 2019 r. i 2020 r.

(akta kontroli, str. 63-78, 165-234)

Odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji i książek dróg pracownik ZDP wyjaśnił, że przez nadmiar obowiązków służbowych prowadzenie ewidencji na bieżąco jest znacznie utrudnione, a w dodatku uzupełnianiem tych wpisów zajmuje się samodzielnie. Dodał, że każdego dnia stan faktyczny na drogach się zmienia i aby prowadzić ewidencję na bieżąco, trzeba by każdego dnia dokonywać w niej odpowiednich zapisów. Podkreślił, że z ewidencji najczęściej korzysta przy projektowaniu organizacji ruchu, a konieczne do tego dane są mu znane chociażby z objazdów dróg w czasie prowadzonych kontroli. Brak aktualizacji w zakresie wskazania osoby upoważnionej do dokonywania wpisów w książkach drogi wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli, str. 618-619)

2. ZDP w sposób nieprawidłowy prowadził dzienniki objazdu dróg, bowiem nie podawał w nich terminu realizacji zaleceń pokontrolnych oraz faktycznej daty ich wykonania, czego wymagał wzór tego dokumentu stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Do 8 kwietnia 2018 r. obowiązek wskazywania przez Służbę Liniową (kierownika i majstra) w dziennikach objazdów dróg decyzji, co do sposobu usunięcia zauważonych usterek i terminu ich wykonania, wynikał także z regulaminu organizacyjnego z 2010 r.³⁰

Na podstawie wybranych do badania pięciu (z 49) dzienników objazdu dla dróg powiatowych, (nr 1805C, 1827C, 1825C, 1837C, 1814C), stwierdzono, że w okresie do 27 maja 2020 r.³¹ dokonano w nich wpisów dotyczących 314 zauważonych usterek, braków i uszkodzeń oraz sformułowano w nich 308 zaleceń pokontrolnych. Terminu ich realizacji nie wskazano w 301 przypadkach, a daty wykonania w 226, tj. odpowiednio w książkach drogi nr:

²⁶ Wprowadzonego zarządzeniem nr 19/2016 Dyrektora ZDP z 11 sierpnia 2016 r.

²⁷ Wniosek dotyczył wyznaczenia nowego przejścia dla pieszych w Brodnicy w obrębie skrzyżowania ulic Wiejskiej i Cmentarnej i został rozpatrzony negatywnie. W opinii audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego wskazana lokalizacja dotyczyła miejsca szczególnie niebezpiecznego.

²⁸ Kierownik Komórki Technicznej - pracownik ZDP do 30 czerwca 2019 r.

²⁹ Uprawnionym do dokonywania wpisów był kolejny Kierownik Komórki Technicznej.

³⁰ Por. §19 ust. 3 pkt 1 regulaminu organizacyjnego z 2010 r. W regulaminie organizacyjnym z 2018 r. nie powtórzono obowiązku wskazywania decyzji, co do sposobu usunięcia zauważonych usterek i terminu ich wykonania.

³¹ Termin przeprowadzenia badania.

- 1805C – na 54 zalecenia w dwóch przypadkach wskazano termin ich realizacji, a w 17 odnotowano datę ich wykonania,
- 1814C – na 45 zaleceń w dwóch przypadkach wskazano termin realizacji, a w 14 odnotowano datę ich wykonania,
- 1825C – 52 zalecenia w dwóch przypadkach wskazano termin ich realizacji, a w 5 odnotowano datę ich wykonania,
- 1827C – na 88 zaleceń w żadnym przypadku nie wskazano terminu ich realizacji, a w 23 odnotowano datę ich wykonania,
- 1837C – na 69 zaleceń w jednym przypadku wskazano termin ich realizacji a w 13 odnotowano datę ich wykonania.

(akta kontroli, str. 236-377)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że usterki dotyczące dróg, które nie zagrażają bezpieczeństwu są usuwane podczas ich bieżącego utrzymania, natomiast usterki, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu są usuwane natychmiast. Data wykonania zaleceń nie był podawana każdorazowo, ponieważ niektóre zadania wymagały kilku miesięcy.

(akta kontroli, str. 616)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ZDP odpowiednio identyfikował potrzeby i zagrożenia na przejściach dla pieszych oraz monitorował stan ich bezpieczeństwa. Zarząd regularnie prowadził objazdy dróg, a roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego zlecał osobom posiadającym wymagane kwalifikacje. Pomimo stworzenia przez Dyrektora ZDP warunków organizacyjnych, w tym przypisania zadań poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz zatrudnienia osób o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym, nie wszystkie obowiązki były realizowane prawidłowo, co wynikało m.in. z powierzenia znacznej ich części jednemu pracownikowi.

Jako działania nieprawidłowe NIK oceniła brak aktualizacji lub wymaganych uzupełnień w prowadzonych przez ZDP książkach dróg oraz dziennikach ich objazdów.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.

Z informacji przekazanych przez KPP wynikało, że w okresie objętym kontrolą na ośmiu³² z 10 przejść dla pieszych na drogach powiatowych, będących przedmiotem oględzin NIK przy udziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego, miały miejsca zdarzenia drogowe kwalifikowane jako najechanie na pieszego, w tym na trzech z nich wystąpiły one dwukrotnie. Z ww. 11 zdarzeń drogowych – trzy miały miejsce w 2016 r., trzy w 2018 r., trzy w 2019 r, i dwa w 2020 r. (do 22 maja 2020 r.). Piesi odnieśli w nich obrażenia, na skutek których zostali zakwalifikowani przez KPP jako „lekkoranni”.

(akta kontroli, str. 163-164, 386-387, 1244-1245)

ZDP realizował projekty organizacji ruchu, które samodzielnie przygotowywał bądź zlecał innym projektantom, a w terminie do 15 maja 2019 r. także zatwierdzał. Oględziny 10 przejść dla pieszych na drogach powiatowych, przeprowadzone przez NIK przy udziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego, wykazały, że w ośmiu przypadkach organizacja ruchu została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonymi projektami. Dwa przypadki zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Przy realizacji projektów organizacji ruchu ZDP wykorzystywał znaki, których wielkość, kolorystyka oraz wzory symboli były wykonane i ustawione zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków

³² Tj. na przejściach dla pieszych w miejscowościach: Michałki, Świedziebnia (w pobliżu urzędu gminy) oraz Brodnicy (na ul. 18 stycznia na wysokości skrzyżowań z ul. Wysoka, Nowa, Wypiańskiego, na ul. Kolejowej na wysokości skrzyżowań z ul. Graniczną, Karbowską, na ul. Wiejskiej na wysokości szpitala).

zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych³³.

ZDP od 15 maja 2019 r. zawiadamił Starostę Brodnickiego oraz Komendanta Powiatowego Policji w Brodnicy o terminie wprowadzenia organizacji ruchu na drogach powiatowych. Wcześniej, wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem, ograniczał się do informowania wyłącznie KPP. Badanie sposobu wypełniania tego obowiązku, w stosunku do realizacji projektów dotyczących ww. 10 przejść dla pieszych, wykazało, że w dziewięciu przypadkach termin wynikający z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, został zachowany. Jeden przypadek opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 395-529, 592-593, 654-659)

Zadania z zakresu utrzymywania i ochrony dróg wykonywali wszyscy pracownicy Komórki Technicznej i Służby Liniowej. Kierownik Komórki Technicznej zobowiązany był prowadzić szczegółową ewidencję dróg (w której dokumentowany był m.in. stan: nawierzchni drogowej, oznakowania i zadrzewienia przydrożnego), a także nadzorował prowadzone roboty drogowo-mostowe przez wybranych wykonawców. Ponadto pracownicy tej komórki organizacyjnej odpowiadali za: opracowanie planów finansowych budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg powiatowych, planów zimowego utrzymania dróg; ustalanie potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania dróg oraz poprawy oznakowania, a także planowanie wycinki drzew. Do zadań Kierownika Służby Linowej należało m.in. organizowanie i kierowanie robotami: interwencyjnymi, utrzymaniovymi i zabezpieczającymi na drogach powiatowych a także kierowanie zimowym utrzymaniem tych dróg. Pracownik na stanowisku majstra sprawował bieżącą kontrolę zadrzewienia w pasie drogowym, planował i nadzorował wycinkę drzew oraz nadzorował ustawianie znaków drogowych. Zatrudnieni robotnicy zobowiązani byli m.in. do: utrzymywania porządku i czystości nawierzchni dróg i chodników, wykonywania doraźnych remontów nawierzchni oraz poboczy, a także ustawiania nowych znaków drogowych, utrzymywania ich w czystości oraz wymiany uszkodzonych i uzupełniania brakujących. Do ich zadań należało także utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym usuwanie drzew, pni i krzewów oraz koszenie traw na poboczach, skarpach i w rowach.

Przeprowadzona w 2019 r. przez Starostę Brodnickiego kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania, i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych, na których znajdowały się wybrane do oględzin ww. przejścia dla pieszych, nie wykazała nieprawidłowości. Nie zostały sformułowane uwagi i zastrzeżenia.

(akta kontroli, str. 80—148, 1091-1094)

ZDP w okresie objętym kontrolą corocznie zlecał wykonanie (odnowienie) oznakowania poziomego na drogach powiatowych. Kierownik Komórki Technicznej wskazał także, że uszkodzone, zniszczone lub zużyte znaki pionowe oraz urządzenia zabezpieczające ruch podlegały niezwłocznej wymianie. W przypadku kradzieży znaków informacje przekazywano KPP, a miejsca te uzupełniano nowymi znakami. W celu zapewnienia odpowiedniej widoczności oznakowanie poziome drogi było systematycznie czyszczone zmiataarką, a zimą odśnieżane. Zabrudzone oznakowanie pionowe oczyszczano w ramach bieżącego utrzymania dróg. Zieleń przydrożna była regularnie porządkowana. Ubytki nawierzchni dróg Zarząd naprawiał we własnym zakresie lub zlecał wykonanie remontu. Kierownik Komórki Technicznej dodał także, że nie istnieje sposób na uchronienie oznakowania dróg przed aktami chuligańskimi oraz oddziaływaniem czynników atmosferycznych. Rolą zarządcy jest podejmowanie działań w celu zapewnienia usytuowania znaków w wyznaczonych miejscach i dbanie, by były widoczne i czytelne.

(akta kontroli, str. 617-618, 663-712)

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem”.

W latach 2016-2019 ZDP przeznaczył na wydatki inwestycyjne 38,4 mln zł (m.in. na: rozbudowę i przebudowę dróg powiatowych, wykonywanie powierzchniowego utrwalenia dróg emulsją i grysami, wykonanie nakładek bitumicznych), 3,7 mln zł na zakup materiałów i wyposażenia niezbędnych do przeprowadzenia remontów dróg (m.in. prefabrykatów drogowych, cementu, betonu, piasku, masy i emulsji asfaltowej, kruszywa i grysów, znaków drogowych) oraz 2 mln zł na usługi remontowe (remonty częściowe nawierzchni i chodników, wykonanie nakładek z masy mineralno-bitumicznej, równanie dróg gruntowych, naprawy sygnalizacji świetlnej, odnowienie oznakowania poziomego). Plany tych wydatków Zarząd wykonywał w zakresie od 93% do 100%. Realizowane inwestycje finansowane były z Funduszu Dróg Samorządowych, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³⁴ oraz przy współudziale budżetów samorządów lokalnych.

Kierownik Komórki Technicznej wskazał, że nie korzystano ze środków finansowych Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” im. Władysława Stasiaka (dotychczasowych edycji).

(akta kontroli, str. 622, 752-945)

ZDP posiadał sprzęt pozwalający na prawidłową realizację obowiązków związanych z utrzymaniem dróg i pasów drogowych. Do utrzymywania chodników i ścieżek pieszo-rowerowych zakupiono osobny zestaw urządzeń. Zarząd posiadał także w magazynie kompletne zestawy znaków pionowych (kilkaset słupków i lic znaków) oraz materiały do naprawy dróg (m.in. emulsję, kruszywo, cement, mieszankę mineralno-asfaltową na zimno). ZDP dokonywał przeglądów stanu i działania sygnalizacji świetlnej, a także zawierał dodatkowe umowy na ich naprawy i konserwację.

(akta kontroli, str.554-563, 1100-1104, 1108-1112)

Przejścia dla pieszych utrzymane były w odpowiednim stanie technicznym. Oględziny 21 z nich³⁵ wykazały, że w każdym przypadku zostały one wyznaczone znakami pionowymi D-6 i poziomymi P-10, a oznakowanie to było kompletne, w odpowiednim stanie technicznym, widoczne i czytelne.

Powołany przez NIK do udziału w 10 oględzinach specjalista z zakresu inżynierii ruchu drogowego, stan nawierzchni ocenił w siedmiu przypadkach jako bardzo dobry, w dwóch jako dobry i w jednym jako dostateczny (ze względu na podłużne spękania na łączeniu warstw między pasami jezdni – tzw. szwie technologiczne, przed przejściem dla pieszych). Szerokość przejść wynosiła od 4 m do 5 m, a długość od 5,3 m do 9,5 m. Żadne z nich nie było wyposażone w sygnalizację świetlną, nie posiadało też wyspy dzielącej (azyłu dla pieszych), ani dedykowanego oświetlenia³⁶. W czterech przypadkach zweryfikowano sposób działania oświetlenia ulicznego po zmroku w pobliżu przejść dla pieszych, stwierdzając, że w dwóch – lampy były sprawne i włączone, w jednym – lampa czasowo gasła na ok. minutę³⁷, a w ostatnim – oświetlenie było wyłączone. Na wszystkich 10 przejściach dla pieszych krawężniki chodników zostały obniżone³⁸.

Ponadto oględziny tych przejść wykazały, że:

- wyznaczono je w miejscach odpowiadających projektom organizacji ruchu, o wzmożonej koncentracji ruchu pieszego (w pobliżu sklepów, szkół, kościołów, przystanków komunikacji zbiorowej), w poziomie jezdni, prostopadle do jej osi, na

³⁴ W ramach Osi priorytetowej 5. Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu Działania 5.1 Infrastruktura drogowa Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2014 – 2020.

³⁵ Siedmiu na terenie Miasta Brodnicy, trzech w miejscowości Zasady, po dwóch w miejscowościach Zbiczno i Gortatowo oraz po jednym w miejscowościach: Szymkowo, Szczuka, Michałki, Świedziebna, Pokrzydowo, Żmijewo, Szabda.

³⁶ Tj. oświetlenia przeznaczonego wyłącznie do doświetlenia powierzchni przejścia dla pieszych oraz stref oczekiwania pieszych przed przejściem.

³⁷ Sytuacja taka miała miejsce trzy razy w ciągu ok. 30 min. tj. w czasie dokonywania oględzin przejścia dla pieszych w miejscowości Pokrzydowo.

³⁸ Przy czym w jednym przypadku (w miejscowości Michałki) przejście dla pieszych wyznaczono na drodze, która po jednej stronie nie posiadała chodnika, a wyłącznie pobocze gruntowe.

drogach jednojezdniowych, dwukierunkowych, o dopuszczalnej prędkości od 40 km/h do 60 km/h,

- w ośmiu przypadkach wyznaczono je w obszarze skrzyżowania, a w dwóch na prostym odcinku drogi w terenie zabudowanym,
- w dwóch przypadkach poprzedzono je środkami uspokojenia ruchu – liniami wibracyjno-akustycznymi w kolorze czerwonym,
- były widoczne z perspektywy kierowcy z odległości od 19 m do powyżej 300 m,
- umożliwiały zauważenie nadjeżdżającego pojazdu z perspektywy pieszego z odległości od 17 do powyżej 300 m.

Przeście dla pieszych usytuowane przy szkole podstawowej³⁹ nie znajdowało się w linii wyjścia z placówki. W sześciu przypadkach widoczność pieszego oczekującego na chodniku jak i zbliżającego się do przejścia samochodu była ograniczona przez słupy lamp⁴⁰, drzewa lub krzewy⁴¹ oraz budynek mieszkalny⁴². Zielen przydrożna do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce została uporządkowana.

Zważywszy na lokalizację przejść dla pieszych, ich oznakowanie oraz sposób utrzymania, oceniono, że w dziewięciu przypadkach ryzyko związane z przekraczaniem jezdni nie było zwiększone. Jeden przypadek został opisany w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 395-448, 594-610)

ZDP w celu eliminowania zagrożeń na przejściach dla pieszych regularnie monitorował ich stan oraz sposób organizacji ruchu w ich pobliżu, usuwając stwierdzone nieprawidłowości i braki. Corocznie odnawiał oznakowanie poziome. Jedno z przejść dodatkowo doświetlił lampami hybrydowymi, na przejściu z sygnalizacją świetlną zamontował w 2019 r. sygnalizatory akustyczne⁴³. W przypadku pięciu przejść dla pieszych – znajdujących się w pobliżu szkół lub szpitala zdecydował o wykonaniu przed nimi linii wibracyjno-akustycznych⁴⁴. Ponadto Zarząd odmawiał tworzenia przejść dla pieszych w miejscach, gdzie prowadziłoby to do pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego lub brakowało odpowiedniej infrastruktury (np. chodników), prowadząc wcześniej analizę ruchu i warunków drogowych w zaproponowanych lokalizacjach, a także wizje terenowe.

(akta kontroli, str. 59-62, 748-751, 1160-1207)

Kierownik Komórki Technicznej wskazał, że na drogach powiatowych znajduje się 10 przejść dla pieszych o „podwyższonym standardzie”⁴⁵. Kontrola NIK wykazała, że:

- wszystkie zostały doświetlone lampami hybrydowymi (po obu stronach przejścia),
- w przypadku siedmiu z nich lica znaków pionowych D-6 umieszczono na fluorescencyjnym tle, a w powierzchni jezdni przed przejściami umieszczono elementy odbłaskowe,
- w dwóch przypadkach zastosowano znaki aktywne (wzbudzone) z detektorami ruchu pieszych,
- w jednym przypadku w celu uspokojenia ruchu zastosowano odgięcie toru jazdy.

³⁹ W Brodnicy przy ul. Kolejowa/Graniczna.

⁴⁰ W Brodnicy przy ul. 18 stycznia na wysokości skrzyżowań z ul. Wysoką, Nową, Wypiańskiego.

⁴¹ W miejscowości Świdziebnia oraz Żmijewo.

⁴² W miejscowości Pokrzydowo. Zmierzona w trakcie oględzin wzajemna widoczność pieszych i kierujących pojazdami na przejściu dla pieszych nie przekraczała 20 m, a przejście znajdowało się na drodze z pierwszeństwem przejazdu w odległości kilkunastu metrów za jej łukiem o kącie zbliżonym do 90°.

⁴³ Sygnalizatory akustyczne zamontowano na przejściu dla pieszych w Brodnicy w obrębie skrzyżowania ulic: Sądowej, Wiejskiej, Zamkowej 10 kwietnia 2019 r.

⁴⁴ Zawarta umowa z wykonawcą zobowiązywała go do wykonania oznakowania do 30 czerwca 2020 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (tj. do 30 czerwca 2020 r.) zlecenie nie zostało w pełni zrealizowane. Dyrektor ZDP pismem z 12 sierpnia 2020 r. poinformował, że linie przy wszystkich przejściach dla pieszych zostały wykonane, niemniej w trakcie pracy komisji odbiorowej stwierdzono, że wykonano je ze zbyt cienkich warstw. Oznakowanie zostało poprawione do 10 sierpnia 2020 r.

⁴⁵ Tj. trzy w miejscowości Zasady, dwa w miejscowości Gortatowo, jedno w miejscowości Szymkowo, jedno w miejscowości Szczuka, dwa w miejscowości Zbiczo, jedno w Brodnicy na ul. Niskie Brodno.

Współpraca z organami administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa ruchu należała do zadań Komórki Technicznej⁴⁶. Jej pracownicy byli zobowiązani uczestniczyć w pracach komisji zwoływanych przez te jednostki, a także Policję czy PKP w sprawach dotyczących ochrony i utrzymania dróg oraz ruchu drogowego. Od początku 2018 r. przedstawiciel ZDP brał udział w pracach zespołu powoływanego przez KPP do badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym⁴⁷.

Zarząd w celu zapewnienia bezpieczeństwa na drogach powiatowych współpracował m.in. z: KPP, PKP, Marszałkiem Województwa, Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Wojewodą, Związkiem Powiatów Polskich, przedstawicielami lokalnych samorządów czy Polskim Związkiem Niewidomych, w tym m.in.:

- uczestniczył w wizjach terenowych przy udziale KPP, a także organizował spotkania z jej funkcjonariuszami w celu przeprowadzenia analiz oznakowania (np. w związku z budową ścieżki pieszo-rowerowej z Brodnicy do Zbiczna lub istniejących organizacji ruchu na drogach powiatowych). W 2016 r. ZDP wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem przeprowadzono wspólnie kontrole organizacji ruchu na wszystkich drogach powiatowych;
- prowadził wspólnie z przedstawicielami PKP kontrole widoczności na przejazdach kolejowych w ciągach dróg powiatowych oraz stanu technicznego przejazdów kolejowo-drogowych na sieci dróg powiatowych;
- zawierał umowy z samorządami gminnymi np. w sprawie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu dróg powiatowych i gminnych, organizował lub uczestniczył w spotkaniach z przedstawicielami samorządów np. w celu wyboru lub opiniowania lokalizacji przejść dla pieszych, analizy istniejącej organizacji ruchu na drogach lokalnych;
- gromadził od lokalnych samorządów i przekazywał Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dane w zakresie miejsc szczególnie zagrożonych wypadkami spowodowanymi najechaniem na drzewo, a także brał udział w posiedzeniach jej Komisji ds. Infrastruktury, Organizacji i Nadzoru Ruchu Drogowego;
- gromadził od lokalnych samorządów i przekazywał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu informacje o występowaniu i sposobie oznakowania na drogach samorządowych przejść dla pieszych z wyodrębnionymi w jezdni wysepkami (azylami dla pieszych⁴⁸) oraz o dostosowaniu sygnalizatorów wibracyjnych i akustycznych na przejściach dla pieszych do nowelizowanych wymogów;
- gromadził od lokalnych samorządów i przekazywał Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego m.in. informacje o miejscach szczególnie niebezpiecznych w sieci infrastruktury rowerowej, a także brał udział (jako zarządzający ruchem) w pracach komisji powoływanych w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejściach dla pieszych w obrębie skrzyżowań dróg wojewódzkich i dróg gminnych⁴⁹.

Współpraca ta nie miała jednak sformalizowanego (w postaci np. porozumienia czy umowy) charakteru i wynikała z bieżących potrzeb poszczególnych jednostek. Dyrektor ZDP wskazał, że nie wystąpiły przypadki odmowy podjęcia współpracy.

⁴⁶ Por. § 15 ust. 10 regulaminu organizacyjnego z 2010 r. i następnie § 13 ust. 21 regulaminu organizacyjnego z 2018 r.

⁴⁷ Zespół został powołany z końcem 2017 r. i rozpoczął pracę od 1 stycznia 2018 r. ZDP wyznaczył do niego swojego przedstawiciela o czym poinformował KPP 18 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Pismem z 7 czerwca 2018 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski zawiadomił o sygnałach dotyczących nieprawidłowego oznakowania przejść dla pieszych z azylem tj. wyznaczeniem go także na strefie oczekiwania dla pieszych (na wyodrębnionej wyspie).

⁴⁹ W skład komisji wchodził także przedstawiciel: Urzędu Marszałkowego, Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy, Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy oraz samorządów lokalnych.

(akta kontroli, str. 19-20, 40, 615, 946, 950-953, 956-957, 994-996, 977-978, 1002-1003, 1028-1039, 1095).

Na temat przebudowy dróg powiatowych, także w aspekcie ich bezpieczeństwa, pracownik ZDP wygłosił referat na X Konferencji Naukowo-Technicznej pt. Organizacja Przedsięwzięć Budownictwa Drogowego w maju 2019 r.

(akta kontroli, str. 53, 661-662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDP w kontrolowanym okresie nie podjął działań w celu zapewnienia zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych w miejscowości Świedziebnia (w pobliżu Urzędu Gminy).

Wykonane przez NIK przy udziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego oględziny tych przejść (4 czerwca 2020 r.) wykazały, że to przejście dla pieszych na drodze powiatowej nr 1827C, zlokalizowano bezpośrednio za zatoką autobusową oraz w bezpośrednim sąsiedztwie pasa przeznaczanego do postoju pojazdów.

(akta kontroli, str. 416, 422-428, 458, 476)

Zgodnie z pkt 5.2.6.2. lit. h załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków, wyznaczając przejścia w rejonie przystanków komunikacji zbiorowej, należy, jeżeli to tylko możliwe, umieścić je przed znakiem D-15. W myśl § 30 ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁵⁰, pas postojowy nie powinien być stosowany w szczególności w otoczeniu przejść dla pieszych.

Projekt organizacji ruchu dotyczący m.in. odcinka, na których znajdowało się wskazane przejście dla pieszych został opracowany i zatwierdzony przez ZDP w 2015 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że wskazane przejście dla pieszych zostało wyznaczone w rejonie skrzyżowania, a z uwagi na geometrię drogi i układ drogowy w miejscowości nie ma możliwości przeniesienia go w inną lokalizację. Dodał, że jego likwidacja spowoduje pogorszenie bezpieczeństwa, bowiem piesi kierując się w głównej mierze zasadą najkrótszej drogi ze źródła do celu podróży, będą wybierać miejsca znacznie bardziej niebezpieczne. Poinformował jednakże, że dla drogi powiatowej w Świedziebni, zostanie opracowany nowy projekt organizacji ruchu w związku z jej przebudową.

(akta kontroli, str. 541-543, 1251-1252)

Wskazane przejście dla pieszych zostało zlokalizowane pomiędzy zatoką autobusową a pasem drogi przylegającym do jezdni, na którym w trakcie oględzin prowadzonych przez NIK zaparkowane były pojazdy. We wprowadzonej organizacji ruchu linia zatrzymania autobusu P-17 niemal graniczy z tym przejściem. Zatrzymujący się autobus może przesłonić pieszych znajdujących się już na pasach. Podobnie pozostawione przy przejściu pojazdy mogą ograniczać widoczność pieszych przekraczających jezdnię. NIK zauważa, że zasady lokalizowania przejść dla pieszych zostały określone wprost w przywołanych rozporządzeniach, a wyboru ich umiejscowienia należy każdorazowo dokonać uwzględniając możliwości zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu. W przypadku braku możliwości wyznaczenia przejścia w innym miejscu należy zweryfikować organizację ruchu w jego pobliżu i dostosować w ten sposób, by ryzyko dla osób przekraczających jezdnię zostało możliwie zminimalizowane.

2. ZDP w jednym z dziesięciu objętych badaniem przypadków zawiadomił organ zarządzający ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, z naruszeniem terminu określonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, tj. na mniej niż 7 dni przed jej wprowadzeniem.

Zatwierdzając projekt organizacji ruchu dotyczący realizacji zadania polegającego na umieszczeniu przed przejściem dla pieszych w Brodnicy na ul. Wiejskiej (na wysokości szpitala) linii akustyczno-wibracyjnych, Starosta Brodnicki wyznaczył termin jego realizacji do 30 czerwca 2020 r. wskazując na obowiązek zawiadomienia go co najmniej 7 dni przed wprowadzeniem organizacji ruchu. ZDP zawiadomił Starostę Brodnickiego o wprowadzeniu 30 czerwca 2020 r. organizacji ruchu dla ww. zadania – drogą elektroniczną 26 czerwca 2020 r. a Komendanta Powiatowego Policji w Brodnicy pisemnie 29 czerwca 2020 r.

(akta kontroli, str. 592-593, 654-657)

Odpowiedzialny za wykonywanie ww. pracownik ZDP wyjaśnił, że uchybienie terminowi wynikało z szeregu realizowanych w tym czasie innych obowiązków służbowych, w tym konieczności uczestniczenia w odbiorach inwestycji drogowych oraz realizowaniem zadań na potrzeby kontroli NIK. Dodał, że informacje te zostały ostatecznie przekazane przed wyznaczonym terminem na wprowadzenie organizacji ruchu, tj. przed 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli, str. 623)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ZDP podejmował skuteczne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym eliminował zagrożenia w tych miejscach. Co prawda liczba zdarzeń drogowych na wytypowanych przez NIK do oględzin przejściach dla pieszych nie uległa zmniejszeniu, niemniej udało się wyeliminować wypadki, w których piesi tracili życie lub zostawali ciężko ranni.

ZDP w sposób prawidłowy wykonywał zadania z zakresu utrzymywania i ochrony dróg, w tym przejść. NIK pozytywnie ocenia też podejmowanie przez ZDP dodatkowych działań w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, poprzez ich doświetlanie, poprawę ich widoczność oraz stosowanie środków uspokojenia ruchu w ich pobliżu, a także współpracę Zarządu m.in. z przedstawicielami Policji, lokalnych samorządów, zarządcami ruchu czy Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Jako nieprawidłowe NIK ocenia niepodjęcie przez ZDP działań w celu zapewnienia zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych w miejscowości Świedziebnia (w pobliżu Urzędu Gminy), a także zawiadomienie w jednym przypadku organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, z naruszeniem terminu, tj. na mniej niż 7 dni przed jej wprowadzeniem.

OBSZAR

3. Wykonywanie zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach

Opis stanu faktycznego

ZDP do 14 maja 2019 r. zarządzał ruchem na drogach powiatowych i gminnych realizując zadania określone w regulaminach organizacyjnych uchwalonych przez Zarządu Powiatu w Brodnicy⁵¹. Dodatkowo Starosta Brodnicki upoważnił w 2010 r. Dyrektora Zarządu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – pozostających w zakresie zadań ZDP – włącznie z prawem wydawania decyzji administracyjnych⁵². Wojewoda Kujawsko-Pomorski ocenił ten stan jako nieprawidłowy⁵³.

(akta kontroli, str. 4, 10-44, 660, 320-1321)

Łączna długość dróg, na których ZDP zarządzał ruchem, według stanu na koniec 2018 r., wynosiła 1 598,89 km, z czego 1 237,45 km stanowiły drogi gminne. Wszystkie 49 dróg powiatowych posiadało zatwierdzoną stałą organizację ruchu. Natomiast z 432 dróg

⁵¹ Zgodnie z § 3 pkt 4 Statutu do zadań ZDP należy wykonywanie zadań określonych m.in. uchwałami Zarządu Powiatu.

⁵² Upoważnienie z 2 grudnia 2010 r. nr OR.0114-118/10.

⁵³ Ocenę taką zawarł w wystąpieniu pokontrolnym do Starosty Brodnickiego z 17 marca 2020 r.

gminnych zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadało 393. Zarząd nie posiadał informacji o liczbie przejść dla pieszych zlokalizowanych na drogach gminnych.

(akta kontroli, str. 1076-1077)

ZDP wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych m.in.:

- opracowywał lub zlecał do opracowania projekty stałej organizacji ruchu,
- rozpatrywał, zatwierdzał lub opiniował własne, a także złożone przez innych uprawnionych projekty, a także wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu,
- prowadził kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania, i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych,
- współpracował w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem (np. marszałkiem województwa), zarządcami infrastruktury kolejowej, Policją, lokalnymi samorządami oraz innymi jednostkami (np. Polskim Związkiem Niewidomych⁵⁴).

(akta kontroli, str. 449-529, 590-591, 622-629, 968-972, 975-976, 979-993, 1002-1003, 1022-1027, 1043-1052, 1058-1075, 1083-1086, 1115-1196)

W regulaminie organizacyjnym z 2010 r. wskazano, że do zadań Komórki Technicznej należy m.in. zatwierdzanie projektów organizacji ruchu⁵⁵. W regulaminie organizacyjnym z 2018 r. wskazano, że Komórka Techniczna prowadzi sprawy związane z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych, do których należą m.in. opiniowanie i uzgadnianie organizacji ruchu oraz sporządzanie własnych projektów tych organizacji.

Od 2014 r. w ZDP zatrudniony był pracownik, do zadań którego należało m.in. weryfikowanie projektów stałej i czasowej organizacji ruchu oraz prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Osoba ta opracowywała także na potrzeby ZDP projekty organizacji ruchu.

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu rozpatrywania, opracowywania oraz opiniowania projektów organizacji ruchu realizował jeden pracownik ZDP – inżynier transportu o specjalności inżyniera ruchu drogowego.

(akta kontroli, str. 20-21, 36-38, 40, 58, 79, 80-90, 449-529)

W ZDP nie określono w formie odrębnej procedury, metodologii rozpatrywania, opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Dyrektor ZDP wskazał, że opracowanie projektów było poprzedzane zbieraniem materiałów dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu na drodze (liczby i charakteru zdarzeń drogowych, natężenia ruchu, natężenia i kierunków ruchu pieszych), wizjami terenowymi i opracowywaniem wstępnych koncepcji oznakowania drogi. Po uzyskaniu zatwierdzenia przeprowadzana była kontrola powykonawcza. W przypadku zatwierdzania projektów organizacji ruchu dokonywano analizy porównawczej danych zawartych w otrzymywanych projektach z danymi w ewidencji prowadzonej przez ZDP oraz pomiarami natężenia ruchu, a także weryfikacji pod względem zgodności z przepisami.

(akta kontroli, str. 1317)

Szczegółowym badaniem objęto siedem projektów stałej organizacji ruchu obejmujących 10 wybranych do oględzin przejść dla pieszych z udziałem specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego, stwierdzając, że:

- w dwóch przypadkach zostały one zatwierdzone przez Starostę Brodnickiego, a w pozostałych – przez Dyrektora ZDP,

⁵⁴ W zakresie poprawy i dostosowania sygnalizacji dźwiękowej na przejściach dla pieszych do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących.

⁵⁵ Por. § 15 ust. 5 pkt 1 regulaminu organizacyjnego z 2010 r.

- w pięciu przypadkach opracował je pracownik Zarządu, a w dwóch ich przygotowanie zlecono na zewnątrz,
- tylko jeden z nich spełniał wymogi określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem (pozostałe przypadki opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),
- wszystkie zostały zaopiniowane przez KPP bez uwag,
- wszystkie zostały ujęte w ewidencji prowadzonej przez ZDP, niemniej wprowadzone do niej dane nie były kompletne, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 449-529, 1322-1326)

W okresie objętym kontrolą do Zarządu wpłynęło osiem wniosków dotyczących wyznaczenia nowych przejść dla pieszych, jeden z prośbą o zmianę lokalizacji przejścia oraz jeden o wyposażenie istniejącego przejścia w dodatkowe elementy uspokojenia ruchu – linie ostrzegawcze. Wszystkie te wnioski zostały rozpatrzone negatywnie ze względu na potencjalne zagrożenia i obowiązujące regulacje prawne.

ZDP opiniował doręczane mu projekty organizacji ruchu uzgadniając m.in. miejsca i sposób usytuowania znaków pionowych na drogach powiatowych czy technologię wykonania oznakowania poziomego.

(akta kontroli, str. 59-62, 624-629)

Zarząd prowadził kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, zarówno opracowywanych przez swojego pracownika jak i złożonych do urzędu. Badanie 36 przypadków wykazało, że w 30 z nich kontrole zostały przeprowadzone z zachowaniem 14 dniowego terminu od wprowadzenia organizacji ruchu, o którym stanowi § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Pozostałe przypadki opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zarząd prowadził kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania, i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych. W latach 2016 – 2018 przeprowadzono sześć kontroli na drogach powiatowych (dwa razy w każdym roku) oraz trzy kontrole na drogach gminnych (w każdym roku po jednej). W czterech przypadkach wykonano je w terminie określonym w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Pozostałe przypadki opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował zgodność organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem, a także analizę istniejącej organizacji ruchu w kontekście bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Wyniki dokumentowano w protokołach kontroli oraz wystąpieniach pokontrolnych. Zamieszczano w nich m.in. opis drogi i obowiązującej na niej organizacji ruchu, stwierdzone braki i błędy w oznakowaniu, a także wnioski wraz z poleceniami i zaleceniami. Ocen w wystąpieniach pokontrolnych dokonywano na podstawie opracowanych w ZDP mierników ilościowo-jakościowych oraz kryteriów.

(akta kontroli, str. 622-623, 1115-1207)

Kontrole wykonania zadań technicznych jak i prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków oraz urządzeń drogowych ZDP prowadził także po przejściu zadań z zakresu zarządzania ruchem przez Starostę Brodnickiego, tj. po 15 maja 2019 r. Dyrektor Zarządu oraz Kierownik Komórki Technicznej wskazali, że nie zrezygnowano z nich w przypadku dróg powiatowych, aby mieć pełny obraz stanu technicznego i organizacji ruchu.

(akta kontroli, str. 590-591, 630-653, 1350)

W zakresie dotyczącym organizacji ruchu na przejściach dla pieszych zastrzeżenia ZDP formułowane wobec zarządców dróg gminnych dotyczyły m.in. nieprawidłowego ich

wyznaczania lub oznakowania. Kontrola przeprowadzona w 2018 r. w Brodnicy wykazała takie nieprawidłowości na 17 z 20 objętych nią dróg, tj. np.:

- brak wyznaczenia przejścia dla pieszych znakami D-6 i P-10, pomimo, że znajdowało się ono w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu,
- wyblakłe lub nieprawidłowo ustawione (za nisko, za daleko od przejścia) znaki pionowe D-6,
- wyznaczenie przejść dla pieszych, pomimo tego, że nie zostały one ujęte w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu.

Tożsame nieprawidłowości stwierdzono także podczas kontroli przeprowadzonej w Mieście w 2017 r. Dyrektor ZDP wskazał, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w protokołach kontroli ujmowano polecenia mające je usunąć.

(akta kontroli str. 1115- 1159, 1328)

ZDP przeprowadził w 2015 r. i zaplanował na 2020 r. pomiar natężeń ruchu na wszystkich drogach powiatowych.

(akta kontroli str. 378-385, 620)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDP wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, prowadził w pięciu na dziewięć przypadków kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego z naruszeniem terminu określonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, tj. rzadziej niż jeden raz na sześć miesięcy.

Dla objętych sprawdzeniem pięciu dróg powiatowych, na których znajdowało się 10 przejść dla pieszych poddanych oględzinom NIK przy udziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu drogowego, kontrole te w dwóch z sześciu przypadków przeprowadzono w odstępach czasu wynoszących od 241 do 258 dni⁵⁶ oraz od 338 do 340 dni⁵⁷. Na drogach gminnych kontrolę w 2016 r. przeprowadzono w dziewięciu z dziesięciu gmin⁵⁸, a w 2018 r. w Mieście Brodnicy ograniczoną ją do 20 wytypowanych dróg. Dla objętych sprawdzeniem losowo wybranych 20 dróg gminnych, kontrole te ZDP przeprowadzał we wszystkich trzech przypadkach w odstępach wynoszących od 266 do 470 dni⁵⁹.

(akta kontroli str. 1353)

Pracownik ZDP, do zadań którego należało wykonywanie ww. kontroli wyjaśnił, że w okresie 2016-2018 r. przeprowadzał dwukrotnie w ciągu roku kontrole na drogach powiatowych oraz jeden raz na drogach gminnych. Wskazał, że prowadzenie tych kontroli w mniejszym niż wymagany zakresie (tj. na wybranej próbie) a także z przekroczeniem terminu (rzadziej niż raz na pół roku), wynikało z ograniczeń czasowych oraz faktu, że zadanie to realizował samodzielnie. Dodał, że opracowywanie dokumentacji z tych kontroli było bardzo czasochłonne. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że obowiązkiem kontroli objęto kilkaset kilometrów dróg, przez co niemożliwe było ich zrealizowanie z zachowaniem terminów.

(akta kontroli str. 622-623, 1350)

2. ZDP wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych w czterech⁶⁰ na 36 objętych badaniem przypadków, przeprowadził kontrolę

⁵⁶ Kontrole w 2016 r. zostały przeprowadzone w okresie od 8 do 15 kwietnia oraz 8 do 29 grudnia.

⁵⁷ Po kontroli przeprowadzonej w okresie od 25 do 27 września 2018 r. następna została zrealizowana 31 sierpnia 2018 r.

⁵⁸ Kontrola nie objęła dróg gminnych w Mieście Brodnica.

⁵⁹ Kontrole zostały przeprowadzone w okresach od 22 sierpnia do 6 października 2016 r., od 30 maja do 13 września 2017 r. oraz od 4 lipca do 7 listopada 2018 r.

⁶⁰ Tj. w przypadku organizacji ruchu wprowadzonych: 21 kwietnia 2017 r. w gminie Świdziebnia (na drodze gminnej) – kontrola 9 maja 2017 r., 15 maja 2017 r. w gminie Bobrowo (na dwóch drogach gminnych) – kontrola

wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów w terminie od 16 do 78 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu, tj. po upływie terminu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem.

Pracownik ZDP, do zadań którego należało wykonywanie ww. kontroli wyjaśnił, że uchybienia terminu na przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu wynikały ze spiętrzenia obowiązków oraz konieczności wykonywania ich samodzielnie. Dodał, że wszystkie te kontrole ostatecznie zostały wykonane.

(akta kontroli str. 590-591, 619)

3. ZDP wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych zatwierdził dwa⁶¹ z siedmiu objętych badaniem projektów organizacji ruchu pomimo, że nie zawierały one wymaganego zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem elementu, tj. planu orientacyjnego z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy.

Odpowiedzialny za przygotowanie i merytoryczną ocenę projektów organizacji ruchu pracownik ZDP wyjaśnił, że brak ten był wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 615, 1283, 1322-1326)

4. ZDP w sposób nierzetelny, a także z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących, prowadził ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, bowiem z siedmiu objętych badaniem przypadków:

- w trzech⁶² nie odnotowano w niej terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, a także rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, wymaganych § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem,
- w jednym⁶³ – przedłużenia terminu na wprowadzenie stałej organizacji ruchu.

Odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu pracownik ZDP wyjaśnił, że braki w ewidencji wynikały z równoczesnej realizacji licznych obowiązków, które musiał wykonywać samodzielnie.

(akta kontroli str. 1283, 1322-1326)

5. ZDP, w dwóch z 10 objętych badaniem przypadków, nie podjął działań w celu zapewnienia zgodności zrealizowanej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami. Ponadto wykonując zadania z zakresu zarządzania ruchem nierzetelnie przeprowadził kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji tych projektów, a następnie sześć kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, nie stwierdzając niezgodności.

Przeprowadzone 4 czerwca 2020 r. oględziny przejść dla pieszych w Brodnicy na ul. 18 stycznia w pobliżu skrzyżowań z ul. Nową i Wysoką wykazały, że przed tymi przejściami (w kierunku miejscowości Świdziebnia), brakuje linii warunkowego zatrzymania P-14, pomimo, że w zatwierdzonych przez Dyrektora ZDP 2 kwietnia 2015 r. projektach stałej organizacji ruchu oznakowanie to zostało ujęte jako projektowane.

(akta kontroli, str. 416, 429-438)

31 maja 2017 r., 19 listopada 2018 r. w gminie Bartniczka (na 11 drogach gminnych) – kontrola 19 grudnia 2018 r., 6 października 2017 r. na drodze powiatowej 1814C – kontrola 26 października 2017 r.

⁶¹ Projekty stałej organizacji ruchu dla drogi powiatowej nr 1814C zatwierdzone 21 lutego 2017 r. i 17 sierpnia 2017 r.

⁶² Dotyczyło to dotyczyło jednego projektu organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 1827C i dwóch projektów dotyczących drogi powiatowej nr 1814C.

⁶³ Projekt organizacji ruchu na drodze nr 1805C.

Kierownik Komórki Technicznej wyjaśnił, że w obu przypadkach znak P-14 został omyłkowo umieszczony w projekcie organizacji ruchu. Dodał, że zgodnie z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków, znaki P14 umieszcza się przed przejściem dla pieszych tylko i wyłącznie na wlotach skrzyżowania. Dyrektor Zarządu dodał, że kontrole oznakowania dróg są bardzo obszerne, a z uwagi na prawidłową lokalizację linii P-14 przy tych przejściach dla pieszych błędu nie dostrzeżono. Poinformował, że projekty zmiany stałej organizacji ruchu zostaną opracowane i przedłożone do zatwierdzenia do końca bieżącego roku

(akta kontroli, str. 540-541, 1251)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania dotyczące zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych zostały w Zarządzie w większości powierzone jednemu pracownikowi o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym. Nieterminowo przeprowadzono jednak kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu. Ponadto ZDP zatwierdził dwa niekompletne projekty organizacji ruchu, i nie podjął w dwóch przypadkach działań prowadzących do zapewnienia zgodności zrealizowanej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami, nie identyfikując uprzednio tych niezgodności mimo prowadzonych kontroli. W sposób nierzetelny a także z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących, prowadzono ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, nie ujmując w niej wszystkich wymaganych informacji.

ZDP w odpowiedni sposób postępował z wnioskami dotyczącymi zmian w organizacji ruchu, w tym wyznaczenia nowych przejść dla pieszych lub zmian ich lokalizacji. NIK pozytywnie ocenia konsekwentne odmawianie tworzenia przejść dla pieszych w miejscach, gdzie zapewnienie ich bezpieczeństwa nie byłoby możliwe lub znacząco utrudnione.

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
1. Bieżące aktualizowanie i uzupełnienie danych w ewidencji dotyczącej zarządzanych dróg i książkach dróg.
 2. Rzetelne prowadzenie dzienników objazdów.
 3. Doprowadzenie do zgodności faktycznej organizacji ruchu dla odcinków drogi powiatowej nr 1827C w Brodnicy na ul. 18 stycznia z zatwierdzonymi projektami.
 4. Zapewnienie zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych w miejscowości Świdziebnia.

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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, sierpnia 2020 r.

Kontrolerzy

Maciej Gajdzik
Doradca techniczny

.....

Podpis

Michał Trempała
Główny specjalista kontroli państwowej

.....

Podpis

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

.....

Podpis