



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.03.2020

Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy 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 do zakończenia czynności kontrolnych (23 lipca 2020 r.), 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Mateusz Grynicz, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBY/70/2020 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie⁵ Prezydent podejmował działania w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. NIK ocenia pozytywnie fakt, że w budżecie miasta Bydgoszczy przewidziane były środki m.in. na: doświetlanie przejść dla pieszych, zakup usług polegających na zatrudnianiu oraz koordynowaniu pracy opiekunów dzieci i młodzieży na przejściach dla pieszych, przebudowę nawierzchni chodników na terenie miasta Bydgoszczy, w tym w ramach przejść dla pieszych. Z inicjatywy Prezydenta powołano m.in. Zespół do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego miasta Bydgoszczy. Wynikiem prac tego zespołu było w szczególności wyznaczanie nowych przejść dla pieszych, wprowadzanie dodatkowego oznakowania przejść czy też środków uspokojenia ruchu przed przejściami.

Ustalono jednak, że nie zapewniono w pełni prawidłowego podziału kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach. Stwierdzono bowiem przypadki przypisania tych kompetencji⁶ pracownikom Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, pomimo że przepisy prawa dopuszczały taką możliwość jedynie w stosunku do pracowników kierowanego przez Prezydenta UM Bydgoszczy. W związku z powyższym odstąpiono od oceny skuteczności działań podejmowanych przez jednostkę kontrolowaną w celu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

¹ Dalej: „UM Bydgoszczy”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Tj. od 1 stycznia 2016 r. do 23 lipca 2020 r.

⁶ Por. § 3 ust. 1, § 7 ust. 1 pkt. 5, § 12 ust. 1 pkt. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784), dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych⁸ przejść dla pieszych oraz eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach w granicach administracyjnych miasta Bydgoszczy⁹ były realizowane zarówno przez UM Bydgoszczy¹⁰, jak i przez wyodrębnioną miejską jednostkę organizacyjną¹¹, tj. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy¹². Łączna długość tych dróg wynosiła¹³: w 2016 r. - 805 637 km, w 2017 r. - 808 767 km, w 2018 r. - 813 415 km, w 2019 r. - 818 452 km, w I półroczu 2020 r. - 891 063 km. W poziomie jezdni na tych drogach było 2717¹⁴ przejść dla pieszych, a przejść dla pieszych bezkolizyjnych podziemnych i naziemnych - 30¹⁵.

Przygotowanie organizacyjne UM Bydgoszczy do wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem na drogach polegało w szczególności na zatrudnieniu w 2018 r. osoby, będącej jednocześnie pracownikiem ZDMiKP, do zadań której należało m.in.:

- w okresie od 12 lipca 2018 r. – zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu;
- w okresie od 30 sierpnia 2018 r. – opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych;
- w okresie od 24 stycznia 2020 r. – opiniowanie przedstawianych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na drogach publicznych.

Zadania te były realizowane w ww. okresach w imieniu Prezydenta, tj. organu zarządzającego ruchem na drogach, na podstawie wystawionych przez niego upoważnień¹⁶. Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe techniczne oraz ponad 20-letni staż pracy w ZDMiKP.

W okresie od 10 września 2019 r. upoważnienie Prezydenta Miasta Bydgoszczy do zatwierdzania organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu posiadał też Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy¹⁷, który jednocześnie sprawował nadzór nad działalnością ZDMiKP.

(akta kontroli str. 5, 6, 10-19, 32, 33, 64-75, 127-129, 134, 135, 152, 155-356, 371-391, 405-495, 498-503, 508, 511-515)

⁷ 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.

⁸ Za najbardziej niebezpieczne przejścia dla pieszych uznano takie, na których doszło, w kontrolowanym okresie, do największej liczby zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych.

⁹ Z wyłączeniem dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.), dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

¹⁰ Tj. zadania wynikające z: § 3 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach (od 12 lipca 2018 r.); § 3 ust. 1 pkt. 6 ww. rozporządzenia (od 30 sierpnia 2018 r.); § 7 ust. 2 pkt. 5 ww. rozporządzenia (od 24 stycznia 2020 r.).

¹¹ Tj. zadania wynikające z: § 3 ust. 1 pkt. 3 ww. rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach (do 11 lipca 2018 r.); § 3 ust. 1 pkt. 6 ww. rozporządzenia (do 29 sierpnia 2018 r.); § 7 ust. 2 pkt. 5 ww. rozporządzenia (do 23 stycznia 2020 r.); § 3 ust. 1 pkt. 1, 2, 4, 5, 7, 8, a także § 12 ust. 1 pkt. 3 i 5 ww. rozporządzenia (w latach 2016-2020, wg stanu na 13 lipca 2020 r.).

¹² Dalej: „ZDMiKP”.

¹³ Według stanu na koniec roku 2016, 2017, 2018 i 2019 oraz na koniec I półrocza 2020 r.

¹⁴ Według danych o oznakowaniu pionowym i poziomym z baz danych ZDMiKP, ortofotomapy oraz zdjęć sekwencyjnych (stan na 10 czerwca 2020 r.).

¹⁵ Według danych ZDMiKP dotyczących kładek i tuneli dla pieszych (stan na 27 maja 2020 r.).

¹⁶ W okresach wcześniejszych Prezydent nie przekazał tych kompetencji żadnemu z pracowników kierowanego przez siebie Urzędu.

¹⁷ Dalej: „Zastępca Prezydenta”.

Prezydent wskazał, że od roku 1994 ZDMiKP realizował zadania związane z wprowadzaniem organizacji ruchu na drogach publicznych oraz wewnętrznych przez siebie zarządzanych. Pozostałe zadania polegające na prowadzeniu ewidencji oraz przechowywaniu dokumentacji, wykonywane były z wykorzystaniem możliwości technicznych i organizacyjnych ZDMiKP, pod nadzorem Prezydenta. Podał, że wszelkie sprawy związane z realizacją obowiązków organu zarządzającego ruchem były rozpatrywane na bieżąco. Nie stwierdzono w tym zakresie żadnych trudności ani problemów, gdyż kadra ZDMiKP posiadała przygotowanie zawodowe i doświadczenie odpowiednie do realizacji tego typu zadań. Ponadto Prezydent poinformował, że ZDMiKP na bieżąco współpracował z różnymi instytucjami i organizacjami w przedmiocie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 3, 6, 8, 133, 135, 149, 152)

1.2. W kontrolowanym okresie działania ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym były podejmowane w odniesieniu do wszystkich użytkowników dróg, w tym pieszych. Dotyczyły one m.in. zmiany organizacji ruchu na drogach układu istniejącego, jak i wprowadzania organizacji ruchu na nowo wybudowanych ulicach. Prezydent wskazał, że plan inwestycyjny miasta Bydgoszczy w ww. zakresie powstawał m.in. w oparciu o następujące dokumenty strategiczne: [1] Studium transportowe miasta Bydgoszczy wraz z oceną bezpieczeństwa ruchu drogowego – rok 2013; [2] Studium zrównoważonego rozwoju systemów transportowych powiatów bydgoskiego i toruńskiego ze szczególnym uwzględnieniem miast Bydgoszczy i Torunia – rok 2016; [3] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy – rok 2009 (obecnie aktualizowany).

(akta kontroli str. 3, 8, 20-28, 152, 381, 550-555, 588-593, 596, 616, 624, 625)

1.3. Działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na przejściach dla pieszych, podejmowane były m.in. w oparciu o:

- analizę wniosków z prac Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Bydgoszczy i Powiatu Bydgoskiego kadencji 2016-2019¹⁸;
- analizę uwag i wniosków mieszkańców oraz instytucji, wpływających do UM Bydgoszczy oraz zgłaszanych na posiedzeniach: Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy¹⁹ i Zespołu ds. polityki rowerowej miasta Bydgoszczy²⁰;
- realizację zleceń zgłaszanych do Zespołu ds. Obsługi Systemu „Dbamy o Bydgoszcz”²¹.

Jednym z tematów prac Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Bydgoszczy i Powiatu Bydgoskiego oraz Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy było zapewnienie lepszego oświetlenia przejść dla pieszych. Co roku (począwszy od 2018 r.) wybierano lokalizacje przejść dla pieszych przewidzianych do doświetlenia.

¹⁸ Komisja powołana 9 maja 2016 r. na podstawie Porozumienia nr WZKII.5510.1.2016, zawartego pomiędzy Prezydentem a Starostą Bydgoskim – Wojciechem Porzychem.

¹⁹ Zespół powołany Zarządzeniem nr 435/2018 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 lipca 2018 r., w skład którego wchodzi przedstawiciele Komendy Miejskiej Policji w Bydgoszczy, Straży Miejskiej w Bydgoszczy, ZDMiKP, Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Bydgoszczy.

²⁰ Zespół powołany Zarządzeniem nr 338/13 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 27 maja 2013 r., w skład którego wchodzi między innymi przedstawiciele środowisk rowerowych.

²¹ Zespół powołany Zarządzeniem nr 61/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie zasad działania Zespołu ds. Obsługi Systemu „Dbamy o Bydgoszcz” służącego do zgłaszania problemów na terenie miasta Bydgoszczy oraz zasad jego funkcjonowania, w skład którego wchodzi m.in. dyrektorzy: Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi UM Bydgoszczy, Wydziału Gospodarki Komunalnej UM Bydgoszczy, Wydziału Zarządzania Kryzysowego UM Bydgoszczy, Wydziału Zintegrowanego Rozwoju UM Bydgoszczy, a także m.in.: Komendant Straży Miejskiej w Bydgoszczy oraz Dyrektor ZDMiKP.

W wyniku prac Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy podejmowano też inne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, które polegały w szczególności na wykonaniu przez ZDMiKP projektów zmiany organizacji ruchu przewidujących: wyznaczenie nowych przejść dla pieszych, wprowadzenie dodatkowego oznakowania przejść czy też środków uspokojenia ruchu przed przejściami (np. separatorów z wmontowanymi słupkami).

W kontrolowanym okresie do UM Bydgoszczy wpłynęły cztery wnioski odnoszące się do przejść dla pieszych, które przekazano do ZDMiKP celem ich realizacji, w tym: jeden – w 2018 r., dwa – w 2019 r., jeden – w 2020 r.²² Dotyczyły one: odmalowania oznakowania poziomego P-10 „Przejście dla pieszych” i zamontowania barierek uniemożliwiających parkowanie samochodów w obrębie 10 m od przejścia dla pieszych, oznaczenia przejść przez torowisko tramwajowe znakiem poziomym P-10.

Problemy na przejściach dla pieszych były zgłaszane także przez uczestników ruchu za pośrednictwem strony internetowej²³ oraz aplikacji mobilnej „Dbamy o Bydgoszcz”, uruchomionych w roku 2020. Dotyczyły one m.in.: wysokiego krawężnika, ograniczonej widoczności przejścia lub oznakowania, braku lub uszkodzenia oznakowania przejść, braku dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 20-28, 78-100, 130, 131, 142-147, 151, 152, 374-391, 517-546)

Prezydent wskazał, że współpraca z innymi podmiotami w przedmiocie bezpieczeństwa na drodze, w tym na przejściach dla pieszych, była podejmowana na bieżąco.

(akta kontroli str. 3, 8)

1.4. W kontrolowanym okresie planowano i wydatkowano środki m.in. na zadania związane z poprawą bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym w szczególności na:

- realizację programu pn. „Bezpieczna droga” poprzez zakup od miejskiej jednostki organizacyjnej, tj. Centrum Integracji Społecznej w Bydgoszczy²⁴, usług polegających na zatrudnianiu i koordynowaniu pracy opiekunów dzieci i młodzieży na przejściach dla pieszych w celu zapewnienia bezpiecznych warunków poruszania się uczniów placówek oświatowych na terenie Miasta. W poszczególnych latach na ten cel wydatkowano: w 2016 r. – 1 295 000 zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2017 r. – 1 335 000 zł (38 pracowników obsługujących 59 przejść); w 2018 r. – 1 532 346 zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2019 r. – 1 642 000 zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych)²⁵;
- realizację programu Bydgoski Budżet Obywatelski²⁶, w ramach którego środki z rezerwy celowej wydatkowano m.in.: w 2016 r. - 42 133,65 zł na zadanie pn. „Budowa bezpiecznego przejścia dla pieszych na Osiedlu Górzyskowo (Program BBO)” obejmujące wykonanie przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ul. Kossaka i Grobla, w tym: płytek strukturalnych, chodnika o nawierzchni z kostki betonowej, progów zwalniających; w 2018 r. – 21 997 zł na zadanie pn. „Przejście dla

²² Wg stanu na 4 czerwca 2020 r.

²³ Por. <https://www.dbamy.bydgoszcz.pl> (dostęp: 7 lipca 2020 r.).

²⁴ Dalej: „CIS”.

²⁵ Z informacji uzyskanych od Dyrektora CIS wynika, że ilość pracowników zatrudnianych w charakterze tzw. „Agatek” na przejściach dla pieszych w okolicy placówek oświatowych była wypadkową m.in.: zapotrzebowania zgłaszanego przez dyrektorów placówek oświatowych, poziomu ryzyka wystąpienia zdarzenia drogowego na konkretnych przejściach, bieżącego monitoringu zmieniającej się infrastruktury drogowej (w tym wyposażenia przejść w sygnalizację świetlną).

²⁶ Por. <https://www.bdqbo.pl/> (dostęp: 7 lipca 2020 r.).

pieszych na ul. Bronikowskiego – Program BBO” obejmujące wyznaczenie nowego przejścia dla pieszych na wysokości placu zabaw przy ul. Śluzowej;

- realizację projektu pn. „Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na skrzyżowaniu ulic Nowodworska – Ugory – Leszczyńskiego – Orla – Na Wzgórze Dąbrowskiego – Podgórna w Bydgoszczy”, obejmującego wprowadzenie zmian w organizacji ruchu, wyznaczenie nowych przejść dla pieszych wyposażonych w płytki informacyjne dla osób z dysfunkcją wzroku oraz tzw. „kocie oczka”, wprowadzenie aktywnych znaków D-6 na przejściach na ul. Orlej i ul. Ugory. Na ten cel wydatkowano w 2017 r. m.in. 75 214,40 zł z dotacji z budżetu państwa²⁷;
- realizację zadań związanych z oświetleniem ulic, w tym: w 2018 r. - 1 376 789,08 zł na zadanie pn. „Budowa i modernizacja oświetlenia ulicznego” obejmujące wybudowanie 99 słupów z łączną ilością opraw 51 oraz w ramach doświetlenia przejść dla pieszych - 38 słupów z łączną ilością opraw 38; w 2019 r. - 1 000 000 zł na zadanie pn. „Budowa – doświetlenie przejść dla pieszych” obejmujące wybudowanie oświetlenia wertykalnego dla 20 przejść.

W 2017 r. ze środków z dotacji przyznanej dla organizacji pozarządowych²⁸ zrealizowany został m.in. projekt pn. „Wszyscy jesteśmy pieszymi”, pod patronatem Prezydenta i w ścisłej współpracy z ZDMiKP. W jego ramach powstał „Katalog dobrych praktyk w projektowaniu przestrzeni pieszej”²⁹, w którym zebrane zostały propozycje usprawnień infrastruktury.

W kontrolowanym okresie realizowano także zadanie inwestycyjne pn. „Budowa i modernizacja ulic oraz obsługa terenów inwestycyjnych” obejmujące m.in. przebudowę nawierzchni chodników na terenie miasta Bydgoszczy, w tym w ramach przejść dla pieszych w następujących lokalizacjach: w 2017 r. - ul. Jagiellońska FOCUS; w 2018 r. – ul. Fordońska i Brzechwy; w 2019 r. – ul. Powstańców Wielkopolskich, Fordońska, Niewiteckiego, Lelewela, Grabowa.

W budżecie miasta na rok 2020 na zakup usług w ramach programu „Bezpieczna droga” realizowanych przez CIS (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych) przeznaczono kwotę 1 900 000 zł. Zaplanowano też kolejne środki w wysokości 1 000 000 zł na realizację zadania pn. „Budowa – doświetlenie przejść dla pieszych”.

W latach 2018-2020³⁰ doświetlonych zostało łącznie 45 przejść dla pieszych. Do doświetlenia zaplanowano kolejne 20 przejść.

(akta kontroli str. 20-28, 136-141, 359, 363-370, 392-404, 566, 632-640)

1.5. W latach 2016-2019 (I półrocze) liczba zdarzeń drogowych³¹ na przejściach dla pieszych³² i kwalifikowanych jako najechanie na pieszego była następująca:

- w 2016 r. - 102 zdarzenia³³, w których uczestniczyło łącznie 208 osób, w tym cztery osoby zostały zabite, 103 osoby - ranne;

²⁷ W ramach „Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017”.

²⁸ Konkurs pn. „Grant na start”.

²⁹ Por. <http://siskom.waw.pl/nauka/literatura/Katalog-Dobrych-Praktyk-na-www.pdf> (dostęp 8 czerwca 2020 r.).

³⁰ Wg stanu na 16 lipca 2020 r.

³¹ Według danych ZDMiKP o liczbie, przyczynach i skutkach zdarzeń drogowych, których źródłem były karty zdarzeń drogowych z Policji.

³² Na drogach w granicach administracyjnych miasta Bydgoszczy, z wyłączeniem dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy o drogach publicznych.

³³ Piesi byli sprawcami 24 zdarzeń drogowych, w tym jednego zdarzenia z jedną ofiarą śmiertelną i 23 zdarzeń z 23 osobami rannymi. W pozostałych 78 przypadkach sprawcami były: osoby kierujące pojazdami (75 zdarzenia, w tym trzy - z trzema ofiarami śmiertelnymi, 72 - z 75 osobami rannymi), rowerzyści (trzy zdarzenia z pięcioma osobami rannymi).

- w 2017 r. - 86 zdarzeń³⁴, w których uczestniczyło łącznie 176 osób, w tym siedem osób zostało zabitych, 85 osób - rannych;
- w 2018 r. - 39 zdarzeń³⁵, w których uczestniczyło łącznie 78 osób, w tym dwie osoby zostały zabite, 37 osób - rannych;
- w 2019 r. (I półrocze) - 24 zdarzenia³⁶, w których uczestniczyło łącznie 50 osób, w tym dwie osoby zostały zabite, 22 osoby – ranne.

Sprawcami tych zdarzeń były osoby kierujące pojazdami, rowerzyści oraz piesi.

(akta kontroli str. 551-553, 558-564, 597-608, 630)

Elementami mającymi w kontrolowanym okresie wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego były: prędkość, nieprawidłowo zaparkowane pojazdy ograniczające widoczność na przejściach dla pieszych oraz niezachowanie na chodniku minimalnej szerokości przejścia - równej 1,5 m, przez co piesi zmuszani byli do poruszania się ścieżką rowerową, trawnikiem bądź jezdnią.

(akta kontroli str. 555, 556)

1.6. W maju 2006 r. Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy zatwierdził organizację ruchu dla wszystkich ulic w mieście na podstawie mapy oznakowania i bazy danych sporządzonej przez ZDMiKP z wykorzystaniem Systemu WZDR. Przedmiotowe zatwierdzenie nastąpiło po uzyskaniu pozytywnej opinii Komendanta Miejskiego Policji.

(akta kontroli str. 582-584, 617)

W całym kontrolowanym okresie zatwierdzonych zostało ok. 1200 projektów stałej organizacji ruchu, w tym: w 2016 r. – 268, w 2017 r. – 240, w 2018 r. – 265, w 2019 r. – 284, w 2020 r. (według stanu na 15 lipca 2020 r.) – 145.

Analiza dokumentacji przechowywanej przez ZDMiKP i dotyczącej dziesięciu lokalizacji z przejściami, na których w kontrolowanym okresie doszło do największej liczby zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego³⁷, potwierdziła, że zostały dla nich zatwierdzone organizacje ruchu. Analiza 11 projektów stałej organizacji ruchu zatwierdzonych w latach 2016-2020 dla dróg z ww. przejściami dla pieszych wykazała, że wszystkie projekty zostały ujęte przez ZDMiKP w ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 547, 548, 570-581, 585-596, 616)

1.7. Kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu przeprowadzane były przez ZDMiKP.

Usługi w zakresie konserwacji i napraw awaryjnych mające na celu zapewnienie prawidłowości zastosowania i funkcjonowania sygnalizacji świetlnej były świadczone przez Wykonawcę – podmiot zewnętrzny wybierany w trybie zamówień publicznych. Zgodnie ze specyfikacją wykonania prac konserwatorskich obowiązkiem Wykonawcy było całodobowe utrzymanie urządzeń sygnalizacji świetlnej.

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń

³⁴ Piesi byli sprawcami 17 zdarzeń drogowych, w tym jednego zdarzenia z jedną ofiarą śmiertelną i 16 zdarzeń z 16 osobami rannymi. W pozostałych 69 przypadkach sprawcami były: osoby kierujące pojazdami (68 zdarzeń, w tym pięć - z sześcioma ofiarami śmiertelnymi, 63 - z 67 osobami rannymi), rowerzyści (jedno zdarzenie z dwiema osobami rannymi).

³⁵ Piesi byli sprawcami siedmiu zdarzeń drogowych z siedmioma osobami rannymi. W pozostałych 32 przypadkach sprawcami były osoby kierujące pojazdami (32 zdarzenia, w tym dwa - z dwoma ofiarami śmiertelnymi, 30 - z 30 osobami rannymi).

³⁶ Piesi byli sprawcami siedmiu zdarzeń drogowych, w tym jednego zdarzenia z jedną ofiarą śmiertelną i sześciu zdarzeń z sześcioma osobami rannymi. W pozostałych 17 przypadkach sprawcami były osoby kierujące pojazdami (17 zdarzeń, w tym jedno - z jedną ofiarą śmiertelną, 16 - z 16 osobami rannymi).

³⁷ Według danych Komendy Miejskiej Policji w Bydgoszczy.

sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁸ również były przeprowadzane przez ZDMiKP. W kwestii przeprowadzania tych kontroli co najmniej raz na sześć miesięcy Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania Infrastruktury w ZDMiKP wskazał, że z uwagi na znaczny zakres tych kontroli³⁹ zadanie to było realizowane w ramach objazdów dróg odnotowywanych w dziennikach objazdów dróg.

Prezydent podał, że w celu zapewnienia prawidłowości i rzetelności realizacji ww. zadań, wynikających z kompetencji organu zarządzającego ruchem, podejmowana była na bieżąco ścisła współpraca z ZDMiKP.

(akta kontroli str. 149, 152, 567, 568, 570-581, 612-614, 616, 617)

1.8. Działania z zakresu komunikacji i promocji dotyczącej bezpieczeństwa pieszych, podejmowane w kontrolowanym okresie, obejmowały m.in. udział w rządowym „Programie Ograniczenia Przeszłości i Społecznych Zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017”, gdzie uzyskano dofinansowanie na realizację zadania związanego z wprowadzeniem nowej stałej organizacji ruchu na skrzyżowaniu ulic Nowodworska – Ugory – Stanisława Leszczyńskiego – Orla – Na Wzgórzu Henryka Dąbrowskiego, w tym na doposażenie przejść dla pieszych, płytki informacyjne oraz znaki aktywne na układzie dróg z pierwszeństwem.

Znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa pieszych na drodze, w tym na przejściach dla pieszych, miały także działania prewencyjne podejmowane przed kontrolowanym okresem, w tym m.in. realizacja od maja do grudnia 2015 r. projektu pn. „Widoczni – Bezpieczni w Bydgoszczy”⁴⁰. Jego celem była zmiana nastawienia społeczeństwa do noszenia elementów odblaskowych jako mogących uratować życie⁴¹.

(akta kontroli, str. 3, 9, 509, 510)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ustalono, że nie zapewniono w pełni prawidłowego podziału kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach w granicach administracyjnych miasta Bydgoszczy⁴². Przepisy prawa dopuszczały możliwość umocowania do wykorzystania kompetencji ww. organu jedynie pracowników UM Bydgoszczy kierowanego przez Prezydenta. Pomimo tego stwierdzono, że w ww. okresach kompetencje te przypisane były pracownikom ZDMiKP - wyodrębnionej jednostki organizacyjnej miasta Bydgoszczy będącej zarządem dróg, tj.:

- w latach 2016-2020⁴³ – w zakresie wynikającym z § 3 ust. 1 pkt. 7⁴⁴, § 12 ust. 1 pkt. 3⁴⁵ oraz § 12 ust. 1 pkt. 5⁴⁶ rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach;

³⁸ Por. § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

³⁹ W całym kontrolowanym okresie zatwierdzonych zostało ok. 1200 projektów stałej organizacji ruchu.

⁴⁰ Projekt dofinansowany z rządowego „Programu Ograniczenia Przeszłości i Społecznych Zachowań Razem Bezpieczniej”.

⁴¹ W ramach projektu wspólnie z ZDMiKP prowadzonych było dziewięć programów skierowanych do różnych grup wiekowych, przy współpracy m.in. z: Komendą Miejską Policji w Bydgoszczy, Komendą Miejską Powiatowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy, Strażą Miejską w Bydgoszczy, Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Bydgoszczy, Miejskimi Zakładami Komunikacji Sp. z o.o. w Bydgoszczy, Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu.

⁴² Z wyłączeniem dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy o drogach publicznych.

⁴³ Wg stanu na 13 lipca 2020 r.

⁴⁴ Tj. prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

⁴⁵ Tj. kontrola wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu.

⁴⁶ Tj. kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- w latach 2016-2020⁴⁷ – w zakresie wynikającym z § 3 ust. 1 pkt. 1, 2, 4, 5, 8 ww. rozporządzenia⁴⁸;
- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 11 lipca 2018 r. – w zakresie wynikającym z § 3 ust. 1 pkt. 3 ww. rozporządzenia⁴⁹;
- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 29 sierpnia 2018 r. – w zakresie wynikającym z § 3 ust. 1 pkt. 6 ww. rozporządzenia⁵⁰;
- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 23 stycznia 2020 r. – w zakresie wynikającym z § 7 ust. 2 pkt. 5 ww. rozporządzenia⁵¹.

Prezydent wyjaśnił m.in., że ww. kompetencje organu zarządzającego ruchem na drogach zostały przypisane pracownikom ZDMiKP z uwagi na ich wykształcenie, przygotowanie zawodowe oraz doświadczenie. ZDMiKP posiadał rozbudowane zaplecze techniczne przydatne do realizacji tych zadań, w tym dostęp do systemu WZDR. Wskazał, że powierzenie zadań w zakresie zatwierdzania projektów organizacji ruchu nastąpiło w oparciu o opinię zespołu prawnego UM Bydgoszczy ze stycznia 2011 r., która w 2018 r. została zmieniona.

(akta kontroli str. 5, 6, 32-37, 134-135, 148-152, 405-495)

Należy wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵² to Prezydent był organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych położonych w mieście Bydgoszczy⁵³. W przepisach powszechnie obowiązujących brak było podstawy do powierzenia ww. zadań pracownikom wyodrębnionej miejskiej jednostki organizacyjnej. Zarządzanie ruchem na drogach nie było ustawowym zadaniem zarządu dróg. Prezydent nie mógł też upoważnić na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴ pracowników ZDMiKP do realizacji tych zadań, bowiem taką możliwość miał wyłącznie w stosunku do pracowników kierowanego przez siebie urzędu. Podstawy do upoważnienia pracowników ZDMiKP nie mogły też stanowić przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach samorządowych⁵⁵, bowiem wskazywały one jedynie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych. W ocenie NIK przekazanie do wykonywania ZDMiKP, tj. zarządowi dróg, zadań Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach może skutkować zatarciem różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudnościami w ustaleniu podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu.

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:

⁴⁷ Wg stanu na 13 lipca 2020 r.

⁴⁸ Tj.: [1] rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu; [2] opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu; [3] przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji; [4] przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji; [5] współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządami dróg i zarządami infrastruktury kolejowej, Policją oraz innymi jednostkami.

⁴⁹ Tj. zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu.

⁵⁰ Tj. opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych.

⁵¹ Tj. opiniowanie przedstawianych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu.

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm. Dalej: „ustawa prawo o ruchu drogowym”.

⁵³ Z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Dalej: „Kpa”.

⁵⁵ Por. art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

Wniosek Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia właściwego podziału kompetencji.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, września 2020 r.

Kontroler
Mateusz Grynicz
gł. specjalista k. p.

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

.....
podpis

.....
podpis