



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.05.2020

Pan
Maciej Glamowski
Prezydent Miasta Grudziądza
ul. Ratuszowa 1
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Glamowski, Prezydent Miasta Grudziądza, od 21 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Malinowski
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/71/2020 z 18 maja 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta podejmował działania w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i udział organu w kampaniach społecznych oraz spotkaniach edukacyjno-informacyjnych.

Ustalono jednak, że w Urzędzie nie podjęto działań mających na celu realizację wymaganych przepisami prawa kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach w granicach administracyjnych miasta Grudziądza. Zadania te przypisano pracownikom Zarządowi Dróg Miejskich w Grudziądzu⁶, pomimo, że przepisy prawa dopuszczały taką możliwość jedynie w stosunku do osób zatrudnionych w Urzędzie. Z uwagi na realizowanie zadań zarządzającego ruchem⁷ przez ZDM, odstąpiono od oceny skuteczności działań podejmowanych przez jednostkę kontrolowaną w celu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent Miasta”.

³ Tj. do 28 sierpnia 2020 r.

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

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

⁶ Dalej: „ZDM” lub „Zarząd”.

⁷ W całym okresie objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹ Prezydent Miasta zarządzał ruchem na drogach o łącznej długości 235 km, z czego 119,1 km nie posiadało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu. Łączna długość dróg z taką organizacją w latach 2016-2020 (II kw.) wzrosła o 29,6% z 89,4 km do 115,8 km. Liczba przejść dla pieszych w poziomie jezdni na tych drogach¹⁰ wyniosła 688.

(akta kontroli str. 117)

W strukturze Urzędu nie wskazano komórki organizacyjnej ani stanowiska, do zadań których należałoby zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zarządzania ruchem. Kompetencje organu zarządzającego ruchem zostały przekazane ZDM¹¹. W dniu 2 stycznia 2012 r. Prezydent Miasta udzielił Dyrektorowi ZDM i jego Zastępcy pełnomocnictw do podejmowania w jego imieniu wszelkich działań przypisanych zarządzającemu ruchem na drogach na terenie Gminy – miasto Grudziądz.

(akta kontroli str. 3-107)

1.2. Prezydent Miasta 25 marca 2016 r., z własnej inicjatywy, powołał Komisję BRD¹², jako ciało doradcze w zakresie zarządzania ruchem drogowym. Do zadań Komisji BRD należały m.in.:

- szczegółowe rozpatrywanie wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu;
- opiniowanie projektów docelowej i tymczasowej organizacji ruchu;
- analiza stanu bezpieczeństwa na drogach oraz promowanie rozwiązań mających na celu usprawnienie ruchu i zwiększenie jego bezpieczeństwa.

W skład Komisji BRD wchodził m.in.:

- Przewodniczący Komisji BRD – Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. Zarządzania Ruchem;
- Przedstawiciele: Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Grudziądzu, Straży Miejskiej w Grudziądzu, Wydziału Komunikacji Miejskiej Urzędu oraz ZDM;
- Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. osób niepełnosprawnych.

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 Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm., dalej „ustawa Prawo o ruchu drogowym”.

¹⁰ Według stanu na koniec II kw. 2020 r.

¹¹ Utworzonego uchwałą Rady Miejskiej Grudziądza nr XXIV/60/08 z dnia 28 maja 2008 r., do obowiązków którego zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym stanowiącym załącznik do Zarządzenia Prezydenta Grudziądza nr 218/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. należało m.in. prowadzenie zadań związanych z pełnieniem funkcji zarządzającego ruchem na drogach publicznych.

¹² Powołana Zarządzeniem Prezydenta Grudziądza nr 122/16, zmieniona zarządzeniem Prezydenta Grudziądza nr 352/19 z 13 sierpnia 2019 r.

Prowadzenie prac Komisji BRD zostało powierzone Dyrektorowi ZDM. Podczas jej posiedzeń poruszano kwestie dotyczące m.in. zasadności wprowadzania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego czy też wyznaczenia dodatkowych przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 110-113, 118-120)

1.3. Działania edukacyjno-informacyjne z zakresu bezpieczeństwa pieszych prowadzone były przez Sekcję ds. Profilaktyki i Komunikacji Społecznej Straży Miejskiej Urzędu Miejskiego w Grudziądzu. W latach 2018-2020 (I kw.) zrealizowano następujące programy profilaktyczno-informacyjne:

- „Bezpieczna droga”¹³ - w ramach programu zrealizowano 70 spotkań, w których uczestniczyło 1 438 dzieci;
- „Autochodzik”¹⁴ - w ramach programu zrealizowano 36 spotkań, w których uczestniczyło 2 625 dzieci.

Ponadto Straż Miejska uczestniczyła w programie „Bezpieczny powrót do szkoły” oraz prezentowała zasady poruszania się na drogach i rozdawała odblaskowe gadżety na dziewięciu festynach organizowanych na terenie Grudziądza.

(akta kontroli str. 4-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie podjęto działań mających na celu realizację wymaganych przepisami prawa kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach w granicach administracyjnych miasta Grudziądza. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w mocy pozostawały pełnomocnictwa dla Dyrektora ZDM i jego Zastępcy do podejmowania w imieniu Prezydenta Miasta wszelkich działań¹⁵ przypisanych zarządzającemu ruchem na drogach publicznych przez rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem. Tymczasem przepisy prawa dopuszczały możliwość formułowania takich upoważnień jedynie w stosunku do pracowników Urzędu.

Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest Prezydent Miasta. Natomiast z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ wynika, iż organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

(akta kontroli str. 74-96, 104-105)

Prezydent Miasta wyjaśnił, m.in., że sytuacja związana z przekazaniem zadań organu zarządzającego ruchem była przez niego zastana w momencie objęcia Urzędu. Od listopada 2018 r. nie dokonywano weryfikacji zadań i kompetencji

¹³ Program skierowany był do dzieci grup przedszkolnych oraz klas I – III podczas którego dzieci zapoznawały się z zasadami bezpiecznego poruszania się po drogach (chodniki, pobocze, przejścia dla pieszych, sygnalizacja świetlna, odblaski). Zajęcia realizowane były w formie prezentacji multimedialnych, warsztatów jak również w praktyce (funkcjonariusze Straży Miejskiej uczyli dzieci przechodzić przez jezdnię podczas spacerów).

¹⁴ Program skierowany był do dzieci grup przedszkolnych oraz klas I – III, podczas którego dzieci przygotowywane były do samodzielnego i bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Dzieci uczyły się poprzez zabawę jak prawidłowo przechodzić przez jezdnię, poznawały podstawowe zasady bezpiecznego poruszania się pieszych po drogach, poznawały podstawowe znaki drogowe.

¹⁵ W szczególności: w zakresie sporządzania, opiniowania, zatwierdzania projektów organizacji ruchu i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

przypisanych ZDM mocą uchwały nr XXIV/60/08 Rady Miejskiej w Grudziądzu z 28 maja 2008 r. czy Dyrektorowi i Zastępcy Dyrektora ZDM w Grudziądzu na podstawie pełnomocnictw z 2 stycznia 2012 r. Dyrektor ZDM jest kierownikiem jednostki organizacyjnej Gminy-miasta Grudziądza, a zadania i obowiązki organu zarządzającego ruchem zostały mu powierzone w związku z przekazaniem wszystkich kompetencji, będących w 2008 r. pod nadzorem ówczesnego Wydziału Dróg i Transportu Zbiorowego Urzędu Miejskiego w Grudziądzu. Było to podyktowane względami pragmatycznymi. W przeciwieństwie do ZDM w Urzędzie nie zatrudniano wykwalifikowanych specjalistów z dziedziny inżynierii ruchu, których wiedza i doświadczenie zawodowe wspomagałyby realizację funkcji organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 115-116, 123-124)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi (w tym wypadku Prezydent Miasta Grudziądza) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Niemniej prawodawca do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami i zarządzania ruchem powołał dwa rodzaje organów i nie przewidział łącznego wykonywania ww. kompetencji w ramach jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Organem zarządzającym ruchem, zgodnie z przywołanym powyżej art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, jest Prezydent Miasta, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu miasta (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Może on zatem udzielić upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej innym osobom, pod warunkiem, że są pracownikami urzędu miasta, a nie odrębnych jednostek organizacyjnych.

Na skutek stwierdzonej nieprawidłowości ograniczony został nadzór Prezydenta Miasta nad realizacją przez ZDM zadań w zakresie inżynierii ruchu. Jednostka ta bowiem, odpowiedzialna za zarządzanie drogami, posiadała dodatkowe uprawnienia do zatwierdzania „własnych projektów”, a także do kontrolowania prawidłowości ich wdrażania i stosowania.

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:

Wnioski	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 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, września 2020 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis