



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.07.2020

Tadeusz Sobol  
Starosta Powiatu Nakło nad Notecią  
ul. gen. H. Dąbrowskiego 54  
89-100 Nakło nad Notecią

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią <sup>1</sup> ul. gen. H. Dąbrowskiego 54, 89-100 Nakło nad Notecią
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Sobol, Starosta Nakielski <sup>2</sup> - od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r. Tomasz Miłowski.
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 <sup>3</sup> , 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 <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/77/2020 z 18 maja 2020 r. Beata Odjas, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/129/2020 z 30 czerwca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował szereg działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Wykonywał uchwały Rady Powiatu Nakielskiego dotyczące realizacji Powiatowego programu zapobiegania Przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016-2018 i 2019-2021 pn. „Bezpieczny Powiat Nakielski”, co miało swoje odzwierciedlenie w tzw. akcjach odblaskowych. W ramach bieżącej współpracy z Komendą Powiatową Policji w Nakle nad Notecią<sup>6</sup> i poszczególnymi Komisariatami z powiatu nakielskiego otrzymywał informacje o stanie drogi lub infrastruktury drogowej, a następnie przekazywał je innym organom w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Występował także z wnioskami o dofinansowanie doświetlenia przejść dla pieszych w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020”. Kontrole wykonania zadań technicznych, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie

<sup>1</sup> Dalej: „Starostwo”, „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Starosta”.

<sup>3</sup> Tj. do 22 lipca 2020 r.

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

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

<sup>6</sup> Dalej: „Komenda Powiatowa”.

szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem<sup>7</sup> prowadzono terminowo. Niemniej jednak w porównaniu do roku 2016, w którym nie odnotowano żadnych wypadków ani kolizji drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych<sup>8</sup>, zarówno w roku 2017, 2018 jak i 2019 doszło do tych zdarzeń. W związku z powyższym działania Starosty objęte kontrolą nie zapewniły pełnej skuteczności ochrony uczestników ruchu.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku przeprowadzania w latach 2016-2020 co najmniej raz na 6 miesięcy na wytypowanych do szczegółowej analizy odcinkach dróg kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- zatwierdzenia dziewięciu projektów stałej organizacji ruchu mimo, że nie spełniały one wymogów określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych**

Opis stanu faktycznego

1. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa<sup>10</sup> wprowadzonym 1 sierpnia 2013 r. uchwałą Rady Powiatu Nakielskiego<sup>11</sup> nr XXX/324/2013 z 26 czerwca 2013 r. do Referatu Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego<sup>12</sup> przypisano działania w zakresie dróg związane m.in.: z zatwierdzaniem zmian w organizacji ruchu, prowadzeniem spraw związanych z wydaniem zezwoleń na wykorzystywanie dróg w sposób szczególny, przygotowaniem opinii w zakresie ustalania przebiegu dróg krajowych, wojewódzkich i gminnych. Według stanu na 1 stycznia 2016 r. Starosta zarządzał ruchem na 1 121,511 km dróg, w tym w terenie zabudowanym na 160,791 km, a poza terenem zabudowanym na 960,72 km. Na dzień 30 czerwca 2020 r. liczby te zwiększyły się o odpowiednio 14,257 km, 7,025 km i 7,232 km. Liczba przejść dla pieszych wzrosła z 159 według stanu na 1 stycznia 2016 r. do 224 na 30 czerwca 2020 r.<sup>13</sup> W kontrolowanym okresie tylko jedno przejście w terenie zabudowanym w poziomie jezdni było wyposażone w sygnalizację świetlną.

(akta kontroli str. 31-32, 49, 337-338)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych zostały przydzielone trzem pracownikom (od 3 grudnia 2018 r. – czterem), z których jeden był zatrudniony na ¼ etatu. Oprócz realizacji ww. zadań pracownicy Referatu mieli przydzielone również inne zadania, z zakresu spraw obywatelskich, obronnych, obrony cywilnej, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego oraz środków trwałych.

(akta kontroli str. 30-32, 43-47)

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

<sup>8</sup> zlokalizowanym na drogach powiatowych powiatu nakielskiego.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Dalej: „Regulamin organizacyjny”.

<sup>11</sup> Dalej: „Rada”.

<sup>12</sup> Dalej: „Referat”.

<sup>13</sup> W tym liczba wybudowanych przejść według stanu na 1 stycznia w latach 2016-2019 odpowiednio: 22, 20, 17 i 20 oraz dwa na 30 czerwca 2020 r.

W strukturze organizacyjnej Starostwa nie wyznaczono stanowiska specjalisty bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie wyznaczono pracownika odpowiedzialnego wyłącznie za bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych. Tematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego mieściła się w realizowanych przez pracowników Referatu zadaniach związanych m.in. ze współdziałaniem z Policją, strażami miejskimi i innymi służbami porządkowymi i kontrolnymi oraz organami wymiaru sprawiedliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 43-47, 137-148, 306-308)

W Referacie do bieżącego rozpatrywania spraw dotyczących projektów organizacji ruchu została wyznaczona jedna osoba. Pracownik ten posiadał doświadczenie wynikające z faktu wcześniejszego kierowania pionem prewencji i ruchu drogowego Policji. Pozostali pracownicy zajmowali się tymi sprawami w przypadku jego nieobecności, a także uczestniczyli w przeprowadzaniu kontroli wprowadzenia zmian w stałej organizacji ruchu. Pracownicy Referatu nie brali udziału w szkoleniach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach, w tym ukierunkowanych na bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych. Starosta podał, że nie organizowano takich szkoleń, ponieważ pracownicy nie zgłaszali takich potrzeb.

(akta kontroli str. 43-47, 298-301, 309)

W okresie objętym kontrolą nie analizowano działań Referatu pod kątem problemów i trudności związanych z realizacją przydzielonych zadań dotyczących zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 43-48)

2. Informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych nie były w Starostwie gromadzone w odrębnych bazach danych. Starosta otrzymywał wiadomości w konkretnych sprawach w wyniku zapytań kierowanych m.in. do Komendy Powiatowej oraz do zarządcy dróg powiatowych i zarządców dróg gminnych lub w efekcie informacji otrzymywanych od ww. organów i instytucji oraz od osób fizycznych przekazywanych z ich inicjatywy.

(akta kontroli str. 43-47)

Problemy z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych i gminnych były omawiane podczas posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku<sup>14</sup>. Dodatkowo Starosta zauważając potrzebę poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych na ul. Potulickiej w Nakle nad Notecią (droga powiatowa 1926C), opracował projekt pn. *„Bądź widoczny – żyj bezpiecznie! Doświetlenie dwóch przejść dla pieszych na ul. Potulickiej w Nakle nad Notecią”*. Projekt został przedłożony do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w ramach wniosku o dofinansowanie z Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *„Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”*<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 98-121, 310-323)

Potrzeby pieszych były diagnozowane na bieżąco na podstawie wpływających do Starostwa uwag, wniosków i innych informacji związanych z tematem bezpieczeństwa pieszych. Odrębnych badań w zakresie powyższych potrzeb nie przeprowadzano. Potrzeby sygnalizowane przez mieszkańców w indywidualnych wnioskach oraz informacje w tym zakresie wpływające do Starostwa za pośrednictwem radnych

<sup>14</sup> M.in. w dniu 9 marca 2016 r., 23 marca 2017 r., 18 stycznia 2018 r.

<sup>15</sup> Projekt ten nie znalazł się na wykazie projektów lokalnych zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa zabezpieczonej na realizację w 2020 roku programu „Razem bezpiecznie im. Wł. Stasiaka.” <https://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/aktualnosci/4376,6-mln-zlotych-dla-najlepszych-68-projektow-profilaktyczno-prewencyjnych-w-2020-r.html> [dostęp 23 lipca 2020 r.].

zgłaszających interpelacje i wnioski podczas sesji Rady, były na bieżąco analizowane i rozpatrywane. Część powyższych wniosków wpływała w pierwszej kolejności do zarządców dróg gminnych i powiatowych, którzy przedstawiali propozycje zmiany stałej organizacji ruchu do zatwierdzenia Staroście lub wnioskowali o zwołanie przez Starostę zespołu doradczego ds. zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych. W tym przypadku zespół był zwoływany doraźnie, a do udziału w posiedzeniu byli zapraszani m.in. przedstawiciele: Starostwa, zarządcy drogi i Policji. Z kolei część wniosków wpływała bezpośrednio do Starosty jako organu zarządzającego ruchem. W powyższych sytuacjach Starosta zwracał się z prośbą o podjęcie właściwego działania przez zarządcę drogi. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły 54 sprawy dotyczące organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym osiem dotyczących przejść dla pieszych. Wśród nich znajdowały się dwa zapytania Wojewody Kujawsko-Pomorskiego sformułowane w związku ze zmianami przepisów dotyczącymi wymagań technicznych dla sygnalizatorów akustycznych dla pieszych i sygnalizatorów wibracyjnych oraz nieprawidłowego stosowania na drogach publicznych znaku P-10 „przejście dla pieszych”; dwie sprawy dotyczące wyznaczenia przejścia dla pieszych zgłoszone przez mieszkańców; dwie dotyczące przejść dla pieszych na drogach wojewódzkich oraz po jednej sprawie dotyczącej niesprawnej infrastruktury tj. światła pulsacyjnego umieszczonego nad znakami D-6 „przejście dla pieszych” oraz analizy wypadków z udziałem pieszych w latach 2014-2015.

(akta kontroli str. 149-151, 324-326)

Za główne problemy związane z ruchem pieszych uznano niedostateczne oświetlenie niektórych przejść dla pieszych oraz brak widoczności pieszych w okresie jesienno-zimowym, zwłaszcza w godzinach wieczornych.

(akta kontroli str. 149-156)

3. W Starostwie nie stworzono procedury, wytycznych czy zasad wyznaczania niebezpiecznych przejść dla pieszych. W piśmie z 15 stycznia 2016 r. Komendant Powiatowy Policji przekazał Staroście informację o zdarzeniach drogowych z udziałem pieszych na terenie powiatu nakielskiego z lat 2014-2015, tj. o 79 zdarzeniach, ze wskazaniem liczby zdarzeń, które miały miejsce na oznakowanych przejściach dla pieszych - 33, w tym o 12 wypadkach drogowych i 21 kolizjach, w których zginęła jedna osoba, a 17 zostało rannych. Dodatkowo, wytypowano w nim dziewięć przejść dla pieszych z niewłaściwym oświetleniem. Informacje te przekazano zarządcom dróg powiatowych i gminnych z terenu powiatu nakielskiego w formie pisemnej<sup>16</sup> i na spotkaniu zespołu doradczego Starosty ds. zarządzania ruchem, które odbyło się 26 stycznia 2016 r. Starosta wskazał, że planuje w 2020 r. ponownie wystąpić do Komendanta Policji o przekazanie informacji w powyższym zakresie. W okresie objętym kontrolą zarządcy dróg podejmowali działania mające na celu doświetlenie wskazanych przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 149-156, 398-301)

Starostwo w latach 2016-2020 nie zlecało opracowywania projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 194-195)

4. W latach 2016-2020 nie opracowano w Starostwie strategii bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym została określona

---

<sup>16</sup> Pismo z 21 stycznia 2016 r.

jako cel szczegółowy w Powiatowych programach zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na lata 2016-2018 i 2019–2021 pod nazwą „Bezpieczny Powiat Nakielski”. W powyższych programach zadaniem do realizacji było podejmowanie działań w stosunku do zarządców dróg celem rozbudowy i poprawy infrastruktury drogowej. Programy wskazywały na następujące sposoby realizacji zadania przez właściwe organy, podmioty i instytucje: udział w komisjach oznakowania, prowadzenie lustracji dróg pod kątem utrzymania stanu technicznego i oznakowania, informowanie odpowiednich zarządów dróg o zauważonych usterkach i brakach w oznakowaniu, eliminowanie miejsc niebezpiecznych na drogach, wprowadzanie w miejscach szczególnie niebezpiecznych ograniczeń prędkości, podejmowanie działań mających na celu separowanie ruchu pieszego od kołowego, przebudowę skrzyżowań i budowę rond oraz sygnalizacji świetlnej, upłynnienie ruchu oraz likwidację obiektów na poboczach, które zagrażają bezpieczeństwu, zapewnienie odpowiedniego oświetlenia przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 79-97, 122-136, 194-195)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie czynności Starosty związane z identyfikowaniem i monitorowaniem niebezpiecznych przejść dla pieszych oraz działania zmierzające do usprawnienia pracy Referatu odpowiedzialnego za wymienione zadania.

OBSZAR

## 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2020 w Starostwie nie opracowano zasad opiniowania projektów organizacji ruchu w formie wewnętrznych procedur. Starosta wskazał, że stosowano się do zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 197-199)

Według danych pozyskanych od Komendy Powiatowej<sup>17</sup> na drogach powiatu nakielskiego w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 25 maja 2020 r. doszło do czterech zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych, w tym w 2017 r. do jednego wypadku i jednej kolizji drogowej oraz po jednym wypadku w 2018 r. i 2019 r.

Szczegółowym badaniem objęto 10 projektów stałej organizacji ruchu, które obowiązywały w kontrolowanym okresie i na których znajdowały się przejścia dla pieszych<sup>18</sup>, w tym dwa projekty dotyczące utworzenia (łącznie trzech przejść) i jeden dotyczący jego modernizacji. W przypadku ośmiu projektów stałej organizacji ruchu<sup>19</sup> jednostką składającą projekt był Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią<sup>20</sup>, dwa zostały złożone przez inne jednostki.

Stwierdzono, że:

- dwa<sup>21</sup> z 10 projektów zawierały plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,

<sup>17</sup> W trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>18</sup> Wyboru dokonano m.in. w oparciu o informacje pozyskane od Komendy Powiatowej.

<sup>19</sup> Dalej: „Projekty”.

<sup>20</sup> Dalej: „Zarząd”.

<sup>21</sup> SRZ.7121.154.2015, SRZ.7121.36.2016.

- wszystkie projekty posiadały plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1 000 zawierający: lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, parametry geometrii drogi, co było zgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 lit a i b rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- jeden<sup>22</sup> z 10 projektów posiadał opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- wszystkie projekty zawierały przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu oraz imię i nazwisko projektanta, co było zgodne z § 5 ust. 1 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- jeden projekt<sup>23</sup> posiadał opinię organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem, w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drodze,
- dwa projekty<sup>24</sup> posiadały opinię zarządu drogi, zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drodze,
- wszystkie projekty posiadały opinię komendanta powiatowego Policji, o której mowa w § 7 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia i zostały wprowadzone do ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, która posiadała wszystkie wymagane § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach elementy,
- w przypadku żadnego z 10 projektów organizacji ruchu nie zasięgnięto opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach z uwagi na brak wątpliwości związanych z ww. projektami.

(akta kontroli str. 196, 327, 336-338)

2. W stosunku do przejść, które przez Komendanta Policji zostały uznane za niedostatecznie oświetlone, Starostwo podejmowało działania opisane w pkt 3 rozdziału 1 wystąpienia pokontrolnego. Starosta nie zwracał się do Policji i Straży Miejskiej o objęcie przejść dla pieszych regularnym nadzorem i bieżące przekazywanie z niego informacji. W przypadku przejść wyznaczonych w dwóch analizowanych projektach organizacji ruchu<sup>25</sup> na pierwszym z nich zastosowano znaki pionowe i poziome „przejście dla pieszych” (odpowiednio D-6 i P-10) i nie zastosowano urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z kolei w obrębie dwóch kolejnych przejść dla pieszych zastosowano znaki pionowe: A-7 „ustęp pierwszeństwa”, A-11a „próg zwalniający”, B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/h, B-27 „koniec zakazu wyprzedzania”, D-6 „przejście dla pieszych”, T-27 „przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci” wraz z tłem kontrastowym (fluoroscencyjnym), T-1 „tabliczki wskazujące odległość znaku ostrzegawczego od miejsca niebezpiecznego”, a także oznakowanie poziome P-1e „linię pojedynczą przerywaną prowadzącą szeroka”, P-4 „linię podwójną ciągłą”, P-10 „przejście dla pieszych”, P-14 „linię warunkowego zatrzymania złożoną z prostokątów” oraz P-25 „próg zwalniający”. W projekcie stałej organizacji ruchu<sup>26</sup> wskazano, że projektowane będzie doświetlenie przejść dla pieszych oraz strefy oczekiwania pieszych za pomocą

<sup>22</sup> SRZ.7121.36.2016.

<sup>23</sup> SRZ.7121.154.2015.

<sup>24</sup> SRZ.7121.152.2015 i SRZ.7121.36.2016.

<sup>25</sup> SRZ.7121.152.2015 i SRZ.7121.36.2016.

<sup>26</sup> SRZ.7121.36.2016.

opraw z kierunkowym strumieniem świetlnym zgodnie z aktualną normą, a szczegółowe rozwiązania oświetlenia będą przedmiotem odrębnego opracowania.

(akta kontroli str. 196, 256-264, 273-285, 327)

3. W przypadku dziewięciu<sup>27</sup> z 10 badanych projektów stałej organizacji ruchu przeprowadzono kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, co było zgodne z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kontrole te wykazały, że realizacja wykonania zatwierdzeń była zgodna z projektami organizacji ruchu, oraz że nie stwierdzono uwag co do sposobu ich realizacji. Z kontroli sporządzano protokoły<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 196, 327)

4. W 2018 r. przeprowadzono 13 kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym dwie w I półroczu na drogach powiatowych, trzy w II półroczu na drogach powiatowych oraz osiem na drogach gminnych. Nie przeprowadzono kontroli na drogach, których zatwierdzona stała organizacja ruchu była przedmiotem szczegółowych analiz, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 302-303)

5. Starostwo współpracowało z innymi podmiotami w celu realizacji działań m.in. w zakresie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Otrzymywało informacje od Komendy Powiatowej Policji w Nakle nad Notecią oraz z Komisariatów w Szubinie, Kcyni i Mroczy o nieprawidłowościach w stanie drogi lub infrastruktury, które następnie przekazywało do odpowiednich zarządców dróg. W latach 2016-2020 wpłynęły 53 takie informacje, z czego jedna dotycząca przejścia dla pieszych na drodze gminnej. Przy udziale Policji i Zarządu oraz samorządu gminnego trzykrotnie składano wnioski do Programu „*Razem bezpieczniej*” w celu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych na ul. Potulickiej w Nakle nad Notecią. Starosta wskazał, że nie odmawiał współpracy w zakresie bezpieczeństwa pieszych ani nie spotkał się z odmową współpracy w tym zakresie ze strony innego podmiotu.

(akta kontroli str. 298-301)

6. W związku ze stwierdzonym problemem niedostatecznej widoczności pieszych w okresie jesienno-zimowym, zwłaszcza w godzinach wieczornych, prowadzono oraz propagowano akcje profilaktyczne. Z budżetu Powiatu Nakielskiego w 2015 r. zakupiono, a w kolejnych latach dystrybuowano kamizelki odblaskowe 500 szt.<sup>29</sup>, zawieszki odblaskowe 1 000 szt.<sup>30</sup> i opaski żółte na rzep 500 szt.<sup>31</sup>. Ponadto w 2016 r. dokonano zakupu kolejnych 500 szt. opasek na rzep<sup>32</sup> i 2 000 szt. naklejek produkcyjnych z pcv (odblaski) w związku z realizacją celów szczegółowych określonych w przyjętym przez Radę Powiatowym Programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016-2018 „*Bezpieczny Powiat Nakielski*”. Materiały te były wręczane podczas

<sup>27</sup> SRZ.7121.7.2011, SRZ.7121.90.2011, SRZ.7121.1.2012, SRZ.7121.9.2014, SRZ.7121.1.2014, SRZ.7121.152.2015, SRZ.7121.154.2015, SRZ.7121.175.2016, SRZ.7121.36.2016.

<sup>28</sup> Wskazywano w nim: osoby przeprowadzające kontrolę, numer zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu wraz z datą, informację o dacie wpływu zgłoszenia o wprowadzeniu zmiany organizacji ruchu do Starostwa, istotę zmiany organizacji ruchu, sposób realizacji wykonania zatwierdzenia, uwagi do realizacji oraz podpisy kontrolujących.

<sup>29</sup> 14 października 2015 r.

<sup>30</sup> 23 grudnia 2015 r.

<sup>31</sup> 22 grudnia 2015 r.

<sup>32</sup> 13 czerwca 2016 r.



impresz organizowanych przez powiat nakielski np. „Przystań w kolorze blue” oraz „Powiatowej Olimpiady Obrony Cywilnej” skierowanej do uczniów szkół ponadpodstawowych powiatu nakielskiego. Informacje o akcjach profilaktycznych były umieszczane na oficjalnym portalu internetowym powiatu<sup>33</sup>

(akta kontroli str. 286-301, 328-331)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Starosta zatwierdził dziewięć projektów stałej organizacji ruchu mimo, że nie spełniały one wymogów określonych w przepisach, ponieważ:

- siedem<sup>34</sup> z 10 projektów nie zawierało informacji o skali w jakiej został wykonany plan orientacyjny drogi lub dróg, których projekt dotyczył, a zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach projekt powinien zawierać ww. plan w skali od 1:10 000 do 1: 25 000;
- jeden<sup>35</sup> z 10 projektów nie zawierał planu orientacyjnego w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczył, co było niezgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- dziewięć<sup>36</sup> z 10 projektów organizacji ruchu nie zawierało charakterystyki drogi i ruchu na drodze (w sześciu<sup>37</sup> brakowało charakterystyki drogi, a w siedmiu<sup>38</sup> charakterystyki ruchu na drodze), co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 196, 327)

Starosta wyjaśnił, że ww. nieprawidłowości są efektem braku ich zidentyfikowania na etapie weryfikacji projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 197-199)

2. W przypadku jednego<sup>39</sup> z 10 badanych projektów Starosta nie poinformował zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 196, 327, 223-229)

Zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jeżeli w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia (termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu) brak jest zawiadomienia o wprowadzeniu organizacji ruchu organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Starosta wyjaśnił, że niepoinformowanie wynika z braku wykrycia tej konieczności podczas prowadzenia sprawy. Podkreślił, że w pouczeniu do zatwierdzenia z 24 lipca 2014 r., które otrzymał Zarząd była zawarta informacja, że w przypadku braku stosownego zawiadomienia, powyższe zatwierdzenie traci ważność.

(akta kontroli str. 335)

<sup>33</sup> Kamizelki odblaskowe trafią do mieszkańców powiatu – 5 listopada 2015 r., Obradowały Komisje Bezpieczeństwa i Porządku oraz Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – 22 marca 2017 r., Starosta przekazał 200 odblasków KPP w Nakle – 6 kwietnia 2018 r.

<sup>34</sup> SRZ.7121.90.2011, SRZ.7121.1.2012, SRZ.7121.79.2014, SRZ.7121.9.2014, SRZ.7121.1.2014, SRZ.7121.152.2015, SRZ.7121.175.2016.

<sup>35</sup> SRZ.7121.7.2011.

<sup>36</sup> SRZ.7121.7.2011, SRZ.7121.90.2011, SRZ.7121.1.2012, SRZ.7121.79.2014, SRZ.7121.9.2014, SRZ.7121.1.2014, SRZ.7121.152.2015, SRZ.7121.154.2015, SRZ.7121.175.2016.

<sup>37</sup> SRZ.7121.90.2011, SRZ.7121.1.2012, SRZ.7121.79.2014, SRZ.7121.9.2014, SRZ.7121.1.2014, SRZ.7121.152.2015.

<sup>38</sup> SRZ.7121.7.2011, SRZ.7121.79.2014, SRZ.7121.9.2014, SRZ.7121.1.2014, SRZ.7121.152.2015, SRZ.7121.154.2015, SRZ.7121.175.2016.

<sup>39</sup> SRZ.7121.79.2014.

3. Na pięciu odcinkach dróg<sup>40</sup>, których zatwierdzona stała organizacja ruchu była przedmiotem szczegółowych analiz, Starosta nie przeprowadził w latach 2016-2020 (I półrocze), kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 302-303)

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

(akta kontroli str. 302-303)

Starosta wyjaśnił, że brak regularnego przeprowadzania kontroli okresowych wynikał z ograniczonych możliwości kadrowych. Długość dróg, na których Starosta zarządza ruchem wynosiła 1 135,768 km, w tym długość dróg posiadających zatwierdzoną organizację ruchu to 443,168 km. Zadania w zakresie zarządzania ruchem realizowały trzy, a od 3 grudnia 2018 r. cztery osoby. Jednak oprócz zadań z tego zakresu miały przydzielone inne zadania dotyczące spraw obywatelskich, spraw obronnych, obrony cywilnej, bezpieczeństwa zarządzania kryzysowego i środków trwałych. Przeprowadzali oni także kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drodze, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Podał, że tylko w 2019 r. odbyło się 30 takich kontroli. Starosta wyjaśnił także, że w bieżącym roku planowana jest reorganizacja związana z podziałem obowiązków wśród pracowników Referatu mająca na celu m.in. zwiększenie ilości przeprowadzanych kontroli.

(akta kontroli str. 304-305)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo nieprawidłowości związanych z zatwierdzaniem projektów stałych organizacji ruchu oraz niedokonywania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, Starosta podejmował działania zmierzające do wyeliminowania zidentyfikowanych zagrożeń na przejściach dla pieszych. Służyły temu m.in. kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz bieżąca współpraca z innymi organami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i prowadzenie akcji o charakterze edukacyjnym. Powyższe nie zagwarantowało jednak pełnej skuteczności ochrony uczestników ruchu. W porównaniu do roku 2016, w którym nie odnotowano żadnych wypadków ani kolizji drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych<sup>41</sup>, zarówno w roku 2017, 2018 jak i 2019 doszło do tych zdarzeń z udziałem pieszych na ww. przejściach.

## 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:

<sup>40</sup> Nr.: 1926C, 1916C, 1905C, 1150C i 1906C.

<sup>41</sup> zlokalizowanym na drogach powiatowych powiatu nakielskiego.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, które spełniają określone wymogi.
  2. Informowanie zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.
  3. Przeprowadzanie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, września 2020 roku

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor  
Tomasz Sobecki

Kontroler  
Beata Odjas  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*