

LBY.410.003.08.2020

Wiesława Pawłowska
Starosta Inowrocławski
Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu
aleja Ratuszowa 38
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu, aleja Ratuszowa 38, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Pawłowska, Starosta Inowrocławski ¹ , od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tadeusz Majewski, Starosta Inowrocławski, od 25 listopada 2006 r. do 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 18 sierpnia 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karolina Lahutta, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/94/2020 z 20 maja 2020 r. 2. Marta Ostrowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/92/2020 z 20 maja 2020 r.

(akta kontroli str.1-2, 5-6)

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starosta podejmował w latach objętych kontrolą działania mające na celu zidentyfikowanie i wyeliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych. Wnikliwie oceniał wnioski o zmianę organizacji ruchu, zwracając uwagę na warunki, które muszą być zachowane dla zapewnienia bezpieczeństwa pieszych, jak i prowadził analizy bezpieczeństwa wdrożonych już rozwiązań. Podejmowane działania okazały się jednak niewystarczające do usunięcia wszystkich zdiagnozowanych przez pracowników Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu⁴ zagrożeń wynikających z wzajemnego sąsiedztwa przejść dla pieszych i miejsc zatrzymywania pojazdów. Ograniczenie się jedynie do wezwania zarządców dróg do przygotowania zmian projektów organizacji ruchu nie przyniosło spodziewanego efektu. Według stanu na 7 lipca 2020 r. na podległych Staroście drogach w 19 lokalizacjach wzajemne sąsiedztwo przejścia dla pieszych i miejsc zatrzymania pojazdów wciąż ograniczało widoczność, a zatem również bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego. Kontrola wykazała ponadto wynikającą z braków kadrowych nieprawidłowość polegającą na nieobjęciu

¹ Dalej: „Starosta”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Starostwo”.

części sieci dróg regularnymi kontrolami, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵. Działania Starosty nie przełożyły się również na widoczny spadek zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściach. Nie uzyskano również trendu spadkowego w ogólnej liczbie zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w ww. lokalizacjach.

Mimo wskazanych nieprawidłowości oceniając działania Starosty jako zarządzającego ruchem na drogach należy dostrzec właściwe przygotowanie merytoryczne pracowników do realizacji powierzonych im zadań, jak i dbałość o jakość zatwierdzanych organizacji ruchu.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych.

Opis stanu faktycznego

1-1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z wykonywaniem funkcji zarządzającego ruchem przypisane zostały w regulaminie organizacyjnym⁷ Starostwa Wydziałowi Komunikacji i Transportu⁸, a od stycznia 2019 r. - wyodrębnionemu w jego strukturze Referatowi Transportu i Dróg⁹. Do realizacji ww. zadań utworzone było jedno, a od marca 2019 r. dwa stanowiska urzędnicze¹⁰. Utworzenie drugiego stanowiska było odpowiedzią na zdiagnozowane w Starostwie trudności związane z realizacją zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach w ramach jednego etatu.

W zakresach czynności obu zatrudnionych pracowników wskazano opracowywanie i rozpatrywanie projektów organizacji ruchu¹¹.

Na stanowiskach powołanych do realizacji zadań zarządzającego ruchem zatrudniono pracowników posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. W szczególności pracownik realizujący ww. zadania w całym kontrolowanym okresie posiadał ukończone studia podyplomowe w zakresie inżynierii ruchu drogowego oraz kilkuletnie doświadczenie w sprawach związanych z organizacją ruchu drogowego, w tym nabyte podczas pracy w jednostce będącej

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 784. Dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

⁶ 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.

⁷ W treści obowiązującej na podstawie uchwały nr III/20/2014 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 29 grudnia 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 327/2016 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 5 października 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 446/2017 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 21/2019 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 38/2019 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 6 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 73/2019 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, uchwały nr 337/2020 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

⁸ Dalej: „WKiT”.

⁹ W strukturze organizacyjnej Starostwa nie wyznaczono stanowiska specjalisty ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹⁰ Przy czym w marcu 2019 r. i lipcu 2019 r. jedno ze stanowisk nie było obsadzone.

¹¹ W zakresie czynności pracownika zatrudnionego w całym kontrolowanym okresie zadanie polegające na opracowywaniu projektów organizacji ruchu wskazane było enumeratywnie od czerwca 2018 r.

zarządcą drogi¹². W okresie objętym kontrolą uaktualniał on swoją wiedzę biorąc udział w szkoleniu poświęconym zmianom prawa i aspektom praktycznym zarządzania ruchem na drodze.

(akta kontroli str. 9-153, 218)

Ww. szkolenie było jedynym szkoleniem z zakresu spraw związanych z zarządzaniem ruchem na drogach, w którym uczestniczyli pracownicy WKiT Starostwa w okresie objętym kontrolą. W okresie tym planowano ponadto udział w odwołanym przez organizatora szkoleniu pt. *Zasady organizacji ruchu pieszego i rowerowego – problemy, zagrożenia, dobre praktyki*.

(akta kontroli str. 301-307)

Łączna długość dróg, na których Starosta zarządzał ruchem według stanu na 1 stycznia poszczególnych lat objętych kontrolą wynosiła odpowiednio: 1 236,622 km, 1 258,774 km, 1 312,183 km, 1 318,839 km, 1319,750 km z tego dróg powiatowych odpowiednio: 535,523 km, 535,523 km, 535,538 km, 539,025 km, 534,931 km. Według stanu na 1 stycznia 2020 r. na drogach powiatowych podległych Staroście wybudowanych było 228 przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 224, 737, 1033)

W kontrolowanym okresie w Starostwie nie prowadzono baz danych, w których gromadzono by informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Starosta Inowrocławski podała, że prowadzi wyłącznie ewidencję projektów zatwierdzonej organizacji ruchu według zasad określonych w § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Wskazała ponadto, że w pracach komórki zajmującej się zarządzaniem ruchem drogowym pracownicy merytoryczni przy wykonywaniu czynności organizacyjno-technicznych, o których mowa w § 2 ww. rozporządzenia korzystają z raportów o stanie bezpieczeństwa drogowego dostępnych bezpośrednio na stronach prowadzonych przez Policję, tj. <http://statystyka.policja.pl/> a szczegółowe lokalizacje i przypadki opiniują bezpośrednio przy współdziałaniu z Komendą Powiatową Policji w Inowrocławiu¹³.

(akta kontroli str. 217-218)

1-2. Starosta poinformowała, że WKiT podejmując czynności organizacyjno-techniczne, czy to w zakresie rozpatrywania projektów organizacji ruchu, czy też nadzoru i analiz istniejącej organizacji ruchu w przedmiocie jego bezpieczeństwa i efektywności stara się identyfikować potrzeby oraz przewidywać ewentualne zagrożenia dotyczące wszystkich użytkowników dróg – w tym te, dotyczące przejść dla pieszych. Działania te podejmowane są na bieżąco, a polegają przede wszystkim na analizie wpływających wniosków o zmianę organizacji ruchu, dokumentacji projektowej z zakresu stałych i czasowych organizacji ruchu, projektów budowlanych, informacji z KPP w Inowrocławiu oraz wyników kontroli terenowych. Analizowane są ograniczenia wzajemnej widoczności kierowca-pieszy powodowane przez: zaparkowane pojazdy, autobusy na przystankach zlokalizowanych przed przejściem, inne przeszkody: słupy, kioski, drzewa, złą lokalizację przejścia na łukach i widoczność oraz stan techniczny oznakowania przejść, oświetlenie dojazdu do przejścia, umożliwienie przejeżdżania pojazdów do okolicznych obiektów w poprzek wyznaczonych przejść, brak lub złe oświetlenie przejścia.

¹² Drugi z pracowników - zatrudniony od sierpnia 2019 r. - ukończył studia wyższe z zakresu budownictwa oraz posiadał doświadczenie w realizacji inwestycji drogowych.

¹³ Dalej: „KPP w Inowrocławiu”.

(akta kontroli str. 218-219)

Starosta diagnozował potrzeby i zagrożenia na przejściach dla pieszych m.in. poprzez zalecenia wydawane przy rozpatrywaniu wniosków o zmianę organizacji ruchu.

W latach 2016-2020 (I półrocze) do Starostwa wpłynęło łącznie 16 pism¹⁴ dotyczących przejść dla pieszych, w tym 14 wniosków o wprowadzenie zmian w organizacji ruchu. Zdecydowana większość (10 spraw) dotyczyła utworzenia nowego przejścia.

Przedmiotem jednego z wniosków była konieczność likwidacji w mieście Inowrocław przejścia dla pieszych na drodze dwujezdniowej w związku z wyznaczeniem kolejnego - posiadającego sygnalizację świetlną - w odległości nie większej niż 200 m. Po negatywnym rozpatrzeniu sprawy przez Starostę, wnioskodawca wniósł skargę do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Nie stwierdził on podstaw do zmiany decyzji organu zarządzającego ruchem.

Na podstawie badania ww. spraw stwierdzono, że w każdym przypadku Starosta przeprowadził analizę, dodatkowo w sprawach będących wnioskami o zmianę organizacji ruchu dokonał ich rozpatrzenia, zasięgając każdorazowo opinii i informacji od KPP w Inowrocławiu oraz zarządzającego drogą. Jednocześnie we wszystkich siedmiu sprawach, które rozpatrzył pozytywnie, przedstawił zalecenia odnośnie do warunków, jakie powinny zostać spełnione, aby zapewnić bezpieczeństwo na przejściu dla pieszych. Rekomendacje te dotyczyły m.in.: wykonania dodatkowego doświetlenia, korekty parametrów lub zmiany lokalizacji zatoki przystankowej w pobliżu przejścia, wykonania infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 310-368)

W okresie objętym kontrolą pracownicy WKiT zdiagnozowali na podległych Staroście drogach systemowy problem wpływający na bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych. Po przeprowadzonych na przełomie 2018 r. i 2019 r. konsultacjach z KPP w Inowrocławiu oraz organem sprawującym nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym, tj. Wojewodą Kujawsko-Pomorskim, ustalono, że część obowiązujących stałych organizacji ruchu na drogach kategorii powiatowej i gminnej powiatu inowrocławskiego jest niedostosowana do wymagań art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ na skutek wyznaczenia miejsc zatrzymywania pojazdu (miejsc postojowych, zatok autobusowych) w odległości mniejszej niż 10 m od przejścia dla pieszych. Z uwagi na powyższe pismem z 22 stycznia 2019 r. Starostwo wystąpiło do wszystkich zarządców dróg z terenu powiatu inowrocławskiego o kontrolę podległej im sieci dróg publicznych i w sytuacji potwierdzenia przypadków nieprawidłowego wyznaczenia stanowisk postojowych lub przystanków autobusowych, dokonanie korekty stałej organizacji ruchu poprzez przebudowę drogi, montaż słupków blokujących U-12c, wskazanie miejsc i sposobu parkowania za pomocą oznakowania pionowego i poziomego lub innego wariantu zmiany organizacji ruchu zgodnego z przepisami. Efektem ww. badań i analiz było wprowadzenie zmian w organizacji ruchu m.in. na ulicach: Małewska w m. Inowrocław (droga nr 2567C), Szyborska w m. Inowrocław, Rąbińska w m. Inowrocław (3414C), Bolesława Krzywoustego w m. Inowrocław.

(akta kontroli str. 219-220, 373-402, 901-932)

¹⁴ Z tego osiem w roku 2018, siedem w roku 2019 oraz jedno w I półroczu 2020 r.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 110, ze zm., dalej: „PoRD”.

1-3. Starosta nie posiadał wiedzy o ogólnej liczbie, lokalizacji, przyczynach i skutkach wypadków mających miejsce na przejściach dla pieszych na podległej mu sieci dróg. Nie prowadził w tym zakresie osobnej, zbiorczej ewidencji. Realizując zadania zarządzającego ruchem pozyskiwał od KPP w Inowrocławiu informacje o zdarzeniach drogowych dotyczących konkretnych lokalizacji na sieci dróg. Z wnioskiem o przekazanie takich informacji odnośnie wybranych punktów wystąpił jednak w trakcie kontroli, w III kwartale 2020 r.

W Starostwie nie opracowano procedur, wytycznych lub zasad dotyczących identyfikowania niebezpiecznych przejść dla pieszych. Przy ocenie i monitorowaniu bezpieczeństwa przejść dla pieszych korzystano z pracy zespołów doradczych – komisji – powoływanych przez Starostę lub Radę Powiatu Inowrocławskiego.

Starosta nie zlecał wykonania projektów organizacji ruchu w ramach zamówień publicznych o równowartości poniżej 30 000 euro.

(akta kontroli str. 3, 214, 220-221, 902, 937, 984-992, 1035)

1-4. W kontrolowanym okresie w Starostwie nie przygotowano i nie wdrożono lokalnej strategii ukierunkowanej na poprawę bezpieczeństwa na drogach mu podległych, w szczególności na przejściach dla pieszych. Starosta podała, że żadne z obowiązujących norm prawnych nie nakładają na zarządców ruchu obowiązku opracowania takiej strategii. Dodała, że w jej ocenie stosowanie obowiązujących przepisów z zakresu szeroko rozumianej inżynierii ruchu drogowego pozwala wypracować rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo na dowolnie wybranym punkcie sieci drogowej. Wskazała jednocześnie, że na podstawie art. 140f ustawy PoRD utworzono Kujawsko-Pomorską Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, do której zadań należy m.in. opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starostwo było merytorycznie przygotowane do realizowania zadań zarządzającego ruchem na drogach powiatu inowrocławskiego. Zwiększenie w kontrolowanym okresie liczby pracowników Referatu Transportu i Dróg WKiT istotnie poprawiło również zdolność organizacyjną. Starostwo podejmowało działania mające na celu identyfikację zagrożeń na przejściach dla pieszych, tj. oceniało bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu podczas opiniowania wniosków o zmianę organizacji ruchu, a w ramach prowadzonych analiz wykryło systemowy, a zarazem istotny problem polegający na zlokalizowaniu miejsc zatrzymania pojazdów w zbyt bliskiej odległości od przejść dla pieszych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.

2-1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. z upoważnienia Starosty zatwierdzone zostały 522 projekty stałej organizacji ruchu. Spośród nich: 36 dotyczyło utworzenia nowego przejścia dla pieszych, 36 - zmian na istniejących przejściach, cztery - zmiany lokalizacji oraz cztery - likwidacji przejścia.

W Starostwie nie wprowadzono pisemnych procedur w zakresie metodologii opracowywania lub zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Nie wprowadzono również pisemnych zasad projektowania infrastruktury dla pieszych. W procesie wyznaczania i projektowania nowych przejść dla pieszych WKiT korzystał z zaleceń i rozwiązań przedstawionych w Podręczniku dla organizatorów ruchu drogowego „Ochrona pieszych”.

(akta kontroli str. 895, 898, 902, 939)

Na podstawie badania 10 zatwierdzonych w kontrolowanym okresie projektów organizacji ruchu, w tym dziewięciu dotyczących utworzenia nowego przejścia dla pieszych stwierdzono, że w momencie zatwierdzenia:

- wszystkie projekty spełniały wymogi określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- do wszystkich projektów załączone zostały wymagane § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach opinie komendanta powiatowego Policji, a w wymaganych przypadkach również opinie zarządu dróg powiatowych i zarządzającego drogą niebędącą drogą powiatową¹⁶;
- pięć z dziewięciu projektów, które dotyczyły utworzenia nowego przejścia dla pieszych lub zmiany lokalizacji istniejącego, zawierało opis wniosków płynących z analizy potrzeb pieszych, w ramach których szczegółowo opisano źródła i kierunki oraz natężenie ruchu pieszych. W pozostałych zawarto jedynie wzmiankę, że znaki poddano analizie zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz warunków ich umieszczania na drodze.

W wymienionych sprawach, w związku z utworzeniem nowego lub zmianą lokalizacji istniejącego przejścia dla pieszych, do projektów organizacji ruchu wprowadzano również inne rozwiązania poprawiające bezpieczeństwo przekraczających jezdnię. Były to m.in.: znaki ostrzegawcze A-17 lub A-16 – trzy przypadki, ogrodzenia segmentowe U-12a lub roślinność niskopienna je zastępująca – cztery przypadki, linie P-4 w pobliżu przejścia dla pieszych – trzy przypadki, słupki blokujące U-12c – jeden przypadek. Dodatkowo w trzech przypadkach budowa przejścia dla pieszych połączona była z budową infrastruktury wokół niego, w szczególności dojeżdżać do przejść z kostki brukowej.

Ponadto w odniesieniu do poddanej analizie próby ustalono, że:

- w żadnym z przypadków po przedłożeniu projektu do zatwierdzenia nie powoływano komisji do rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości, a także nie zasięgnięto opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo.

¹⁶ Wnoszone przez ww. podmioty uwagi w zakresie przejść dla pieszych były w większości uwzględniane. Wyjątek stanowiła uwaga do projektu dodania przejścia dla pieszych łączonego z przejazdem dla rowerzystów przy ul. Ranusa w m. Inowrocław.

Niemniej jednak w dwóch przypadkach na wstępnym etapie koncepcyjnym projektu, jeszcze przed uruchomieniem procedury związanej z jego zatwierdzeniem, celem wypracowania najlepszych rozwiązań zwołana została komisja, w skład której obok przedstawicieli WKiT, weszli m.in.: przedstawiciel Policji oraz przedstawiciel Zarządu Dróg Powiatowych w Inowrocławiu¹⁷. Złożenie kolejnych trzech projektów poprzedzone było natomiast wnioskami o zmianę organizacji ruchu, przy rozpatrywaniu których WKiT zasięgał opinii Policji oraz ZDP w Inowrocławiu;

- w przypadku jednego projektu Starosta skorzystał z uprawnienia wynikającego z § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach i odesłał projekt organizacji ruchu w celu wprowadzenia poprawek i uzupełnienia elementów wymaganych prawem. W zakresie przejść dla pieszych WKiT wniósł uwagi dotyczące braku w dwóch lokalizacjach istniejących punktowych elementów odblaskowych, konieczności wykonania w dwóch miejscach przejścia dla pieszych i przejazdu rowerowego jako jednostronnego połączenia - znaków P-10 i P-11, zaprojektowania niespójnego oznakowania D-6/D-6b. Uwagi te zostały uwzględnione w ostatecznej wersji projektu;
- wszystkie projekty po zatwierdzeniu ujęte zostały w prowadzonej przez Starostwo ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, a zakres wykazanych danych odpowiadał wymogom § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- we wszystkich dziewięciu przypadkach, w których organizacja ruchu została już wprowadzona, z zachowaniem terminu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, pracownik WKiT przeprowadził kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Wyniki tej kontroli dokumentowano protokołami obejmującymi przede wszystkim dokumentację zdjęciową¹⁸. Trzy z ww. kontroli ujawniły nieprawidłowości. Ich usunięcie przez zarządców dróg sprawdzano przeprowadzając rekontrolę lub weryfikując pisemne zawiadomienia zawierające dokumentację zdjęciową.

(akta kontroli str. 370-606, 608-618, 933-934)

2-2. Starosta wskazała, że żadne z przejść dla pieszych na podległych jej drogach nie cechowało się wysoką kolizyjnością. Z informacji przekazanych przez KPP w Inowrocławiu wynikało, że w latach 2016-2020 (do 31 maja) na siedmiu przejściach dla pieszych wybudowanych na drogach Powiatu Inowrocławskiego doszło do więcej niż jednego zdarzenia drogowego kwalifikowanego jako najechanie na pieszego¹⁹. Wszystkie ww. punkty znajdowały się w granicach miasta Inowrocław.

Analiza organizacji ruchu na 10 wybranych²⁰ przejściach dla pieszych, na których w latach 2016-2020 doszło do zdarzenia kwalifikowanego jako najechanie na pieszego wykazała, że:

¹⁷ Dalej: „ZDP w Inowrocławiu”.

¹⁸ Protokoły te były podpisane wyłącznie przez pracowników Starostwa.

¹⁹ Z tego w dwóch punktach wystąpiły po trzy zdarzenia oraz w pięciu punktach po dwa zdarzenia.

²⁰ Przejścia dla pieszych: [1] m. Inowrocław Al. Niepodległości/Błażka, [2] m. Inowrocław, ul. Niepodległości 37, [3] m. Inowrocław ul. Jacewska 54, [4] m. Inowrocław ul. Orłowska (skrzyżowanie z Pileckiego), [5] m. Inowrocław, ul. Wojska Polskiego 14, [6] Kruszowica m. Łągowieki 13, [7] m. Inowrocław, ul. Jacewska 18, [8] m. Inowrocław, ul. Narutowicza 34, [9] m. Inowrocław Al. Ratuszowa/Sienkiewicza, [10] m. Inowrocław Al. Mikołaja Kopernika 18. Łączna liczba zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego

- wszystkie ww. punkty objęte były zatwierdzoną stałą organizacją ruchu, przy czym w odniesieniu do jednego miejsca – przejścia dla pieszych na ul. Jacewskiej 18 w m. Inowrocław – dokumentacja nie spełniała w ocenie Starosty nałożonych prawem wymagań i planowane było opracowanie nowego projektu. Realizacja tego zamierzenia odłożona została do momentu rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i skargi przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z kaskadowym przekazaniem dróg, w tym odcinka ul. Jacewskiej w Inowrocławiu;
- w dwóch lokalizacjach²¹ zastosowano środki w celu poprawy dostrzegalności przejść dla pieszych, tj. umieszczano znak D-6 na tle fluorescencyjnym;
- w pięciu lokalizacjach²² zastosowano dodatkowe środki ostrzegawcze w postaci znaków pionowych A-16 [przejście dla pieszych] lub T-27 [przejście szczególnie uczęszczane przez dzieci] lub linii akustycznych;
- w czterech lokalizacjach²³ zastosowano środki kierujące ruchem pieszych, tj. ogrodzenie segmentowe U-12a lub ogrodzenie łańcuchowe U-12b uniemożliwiające pieszym przekraczanie drogi w miejscach niedozwolonych;
- w sześciu lokalizacjach²⁴ zastosowano środki uniemożliwiające parkowanie pojazdów w pobliżu przejść dla pieszych, co mogłoby ograniczyć widoczność na przejściu, tj. słupki blokujące U-12c lub znaki B-35 lub B-36;
- w jednej lokalizacji²⁵ zastosowano ograniczenie prędkości do 40 km/h;
- w siedmiu lokalizacjach po wystąpieniu zdarzenia drogowego z udziałem pieszych nie zmieniano stałej organizacji ruchu, dla dwóch punktów opracowane i zatwierdzone zostały nowe projekty²⁶, a wprowadzone zmiany miały wpływ na przekraczanie ulic przez pieszych i polegały na: korekcie miejsc postojowych w pobliżu skrzyżowania ul. Jacewskiej z ul. Błonie, ograniczających widoczność na przejściu na ul. Jacewskiej 54; budowie minironda na skrzyżowaniu ul. Orłowskiej z ul. Pileckiego, a następnie jego likwidacji²⁷.

(akta kontroli str. 221, 886-890, 893-894, 897, 1027, 1037)

2-4. Pracownik WKiT odpowiedzialny za zadania związane z zarządzaniem ruchem przeprowadzał kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach podległych Staroście.

Jedynymi dokumentami potwierdzającymi fakt przeprowadzenia ww. kontroli były wzmianki w sprawozdaniach z analiz i kontroli istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności dla dróg kategorii powiatowej

w ww. lokalizacjach okresie od stycznia 2016 r. do maja 2020 r. wyniosła 14, z tego w roku 2016 r. – trzy, w 2017 r. – jedno, w 2018 r. – pięć, w 2019 r. – trzy oraz w okresie od stycznia do maja 2020 r. – dwa.

²¹ Łągiewniki 13, m. Inowrocław Al. Niepodległości/Błażka.

²² Łągiewniki 13, m. Inowrocław ul. Jacewska 18, m. Inowrocław ul. Niepodległości/Błażka, m. Inowrocław ul. Orłowska, m. Inowrocław Al. Kopernika 18.

²³ M. Inowrocław Al. Ratuszowa/Sienkiewicza, m. Inowrocław, ul. Wojska Polskiego 14, m. Inowrocław, ul. Jacewska 54, m. Inowrocław, Al. Niepodległości/Błażka.

²⁴ M. Inowrocław Al. Niepodległości/Błażka, m. Inowrocław, ul. Jacewska 18, Łągiewniki 13, m. Inowrocław, ul. Niepodległości 37, m. Inowrocław, ul. Jacewska 54, m. Inowrocław ul. Narutowicza 34.

²⁵ M. Inowrocław Al. Kopernika 18.

²⁶ Każdorazowo po kilkunastu miesiącach od wystąpienia zdarzenia na przejściu.

²⁷ Dla ostatniej z badanych lokalizacji w kontrolowanym okresie zatwierdzono nową organizację ruchu, jednakże zakres zmian nie dotyczył kolizyjnego przejścia dla pieszych na ul. Wojska Polskiego 14. Termin wprowadzenia nowej organizacji ruchu to koniec 2022 r.

i gminnej oraz pisemne zawiadomienia do zarządzających drogą o stwierdzonych w jej wyniku niezgodnościach. W związku z faktem, iż zawiadomienie o ujawnionych nieprawidłowościach nie było sporządzane w każdym przypadku na piśmie – w przypadku ZDP w Inowrocławiu stosowano również powiadomienia telefoniczne - szczegółowość prowadzonej dokumentacji nie pozwalała na ustalenie, jaki odsetek kontroli zakończył się wynikowo. Dodatkowo, za wyjątkiem roku 2018, prowadzona dokumentacja, wskazując, że kontrolą objęto wybrane drogi, nie pozwalała na ustalenie, które drogi nie zostały skontrolowane oraz czy zachowano przewidzianą prawem cykliczność kontroli.

(akta kontroli str. 619-741, 746-882)

Analiza wybranych 10 pism skierowanych przez WKiT do zarządców dróg po przeprowadzonych w latach 2016-2020 kontrolach wykazała, że:

- w zakresie dotyczącym organizacji ruchu na przejściach dla pieszych zastrzeżenia dotyczyły nieprawidłowego ich wyznaczania lub oznakowania, tj. m.in.: umieszczania na drogach znaków P-10 lub D-6 nieujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu, braku oznaczenia przejścia dla pieszych znakiem D-6b, wyblakłych lub oklejonych lic znaków pionowych D-6 lub T-27, skrzywionych słupków znaków pionowych, nieczytelnych znaków poziomych P-10, nie działających paneli ledowych znaku D-6;

- wykonanie żądań dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości WKiT weryfikował na podstawie pisemnych odpowiedzi od zarządców dróg.

(akta kontroli str. 882)

2-5. Starosta na bieżąco współpracował z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Jego partnerami byli:

- zarządcy dróg i Policja - w przypadku rozpatrywania wniosków o wytyczenie nowych lokalizacji przejść, zmiany oznakowania na przejściach istniejących lub w bezpośrednim sąsiedztwie;

- projektanci stałych i czasowych projektów organizacji ruchu - w zakresie dołączania do projektów analiz warunków drogowych i ruchowych w zakresie lokalizowania projektowanych przejść dla pieszych i stosowania znaków D-6/P-10.

Współpraca ta nie przybrała charakteru formalnego, tj. formy porozumień lub umów.

(akta kontroli str. 222-223, 939)

2-6. W kontrolowanym okresie Starostwo regularnie uczestniczyło w projektach mających na celu kształtowanie bezpiecznych zachowań na drogach. Udział ten polegał najczęściej na sfinansowaniu nagród lub upominków dla uczestników konkursów, spotkań edukacyjnych lub działań profilaktycznych organizowanych przez inne podmioty, głównie KPP w Inowrocławiu²⁸. Starostwo było również w 2019 r. współorganizatorem festynu pt. „Na drodze patrz i słuchaj”. Udostępniało ponadto na swoich portalach informacyjnych i społecznościowych materiały o bezpieczeństwie, przygotowane również przez inne podmioty²⁹.

²⁸ Np. nagrody wręczone w konkursie „Bezpieczna droga do szkoły z poradami Polfinka” październik 2017 r.; upominki wręczone podczas akcji „Kręci mnie bezpieczeństwo w podróży” lipiec 2018 r.; elementy odblaskowe wręczone podczas akcji: „Chcesz być widoczny na drodze? Noś odblaski”. październik 2019 r.; upominki wręczone w ramach akcji polegających na doskonaleniu techniki jazdy – kwiecień 2017 r., marzec 2018 r., maj 2019 r.

²⁹ Np. udostępnienie na Facebooku materiału: „Sekunda decydująca o życiu. Lepiej stracić sekundę w życiu niż czyjeś życie w sekundę” związanego z akcją „Na Drodze – Patrz i Słuchaj” skierowaną do pieszych ze szczególnym uwzględnieniem seniorów oraz do kierujących pojazdami. marzec 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Starostwo nie podjęło wystarczających działań w celu wyeliminowania zdiagnozowanej przez siebie niezgodności polegającej na lokalizacji (na podległych drogach) miejsc zatrzymania lub przystanków autobusowych w sposób naruszający art. 49 ust. 1 pkt 2 PoRD, tj. w zbyt bliskiej odległości od przejść dla pieszych.

Starostwo ograniczyło się wyłącznie do rozesłania w styczniu 2019 r. do zarządzających drogami zalecenia przeprowadzenia w możliwie najkrótszym terminie kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – przygotowania zmiany projektu stałej organizacji ruchu.

Skutkiem powyższego w lipcu 2020 r. nadal w 19 punktach na drogach podległych Staroście, miejsca zatrzymania lub przystanki autobusowe ulokowane były w odległości mniejszej niż 10 m od przejść dla pieszych.

Osoby pełniące w kontrolowanym okresie funkcję Starosty Inowrocławskiego wyjaśniły m.in., że nie podjęto się kompleksowego – samodzielnego opracowania zmian w stałych organizacjach ruchu dla wszystkich ujawnionych nieprawidłowości stojąc na stanowisku, iż to właściwy zarządca drogi, wykonując zadania z zakresu zarządzania drogami winien zaplanować dogodny dla siebie rodzaj podjętych czynności i środków technicznych w zależności od: dysponowanych środków finansowych i materiałowych, planów rozwoju sieci drogowej, projektowanych planów budowy, przebudowy lub remontu dróg. Wskazano przy tym na problem braku odpowiednich narzędzi prawnych dla organów zarządzających ruchem drogowym służących wymuszeniu na zarządzających drogami realizacji projektów organizacji ruchu. Podano, że w 2018 r. pracownicy Starostwa po przeprowadzonej analizie w zakresie parkowania pojazdów na stanowiskach postojowych wyznaczonych w sposób naruszający art. 49 PoRD opracowali i zatwierdzili zmianę projektu stałej organizacji ruchu dla jednej lokalizacji na drodze gminnej w m. Inowrocław, która w związku z jej niewprowadzeniem przez zarządcę drogi – Prezydenta Miasta Inowrocław - utraciła swoją ważność.

(akta kontroli str. 901-932, 939-940, 993-1019, 1034-1035)

NIK wskazuje, że do kompetencji zarządzającego ruchem, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, należy opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu.

2. W 2018 r. nie objęto części podległych Starostwu dróg regularnymi kontrolami prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, które powinny być przeprowadzane co najmniej raz na 6 miesięcy. Tym samym naruszono § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kontrolę 468 z 506 odcinków dróg przeprowadzono bez zachowania częstotliwości, o której mowa w ww. przepisie, w tym w 404 przypadkach - tylko raz w roku³⁰.

³⁰ W szczególności w roku 2018 nie przeprowadzono regularnych, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli dróg w miejscach występowania siedmiu z 10 przejść dla pieszych uznanych na potrzeby niniejszej kontroli za najbardziej niebezpieczne, tj. na drogach: 3410C Niepodległości/151303C Błażka w m. Inowrocław, 3409C Prezydenta Narutowicza w m. Inowrocław, 3425C Wojska Polskiego w m. Inowrocław, 3415 Roosevelta/151251C Sienkiewicza w m. Inowrocław, 3404C Aleje Mikołaja Kopernika w m. Inowrocław, 2581C Kruszwica-Włostowo-Krzywe.

Naczelnik WKiT wyjaśniła, że brak kontroli niektórych dróg gminnych i powiatowych wynikał wyłącznie z braków kadrowych. Do 2019 r. zadania z zakresu organizacji ruchu realizowane były jednoosobowo przez pracownika WKiT. Poza ww. czynnościami pracownik ten musiał realizować wszystkie pozostałe ustawowe zadania oraz czynności organizacyjno-techniczne przypisane zarządzającemu ruchem, do których należały m.in.: sporządzanie i rozpatrywanie projektów organizacji ruchu, zatwierdzanie organizacji ruchu, nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, rozpatrywanie wniosków o zmianę organizacji ruchu, prowadzenie ewidencji projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 619-745)

3. W kontrolowanym okresie w Starostwie nie zapewniono rzetelnego dokumentowania przebiegu i wyników kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Prowadzona w formie rocznego sprawozdania dokumentacja w całym kontrolowanym okresie nie pozwalała na odtworzenie pełnych wyników przeprowadzonych przez pracowników Starostwa kontroli, dodatkowo za lata 2016, 2017 i 2019 nie pozwalała nawet na ustalenie, które drogi objęte zostały kontrolą oraz z jaką częstotliwością.

Naczelnik WKiT wyjaśniła m.in., że obowiązujące przepisy legislacyjne nie nakładają na zarządców ruchu obowiązku sporządzania jakichkolwiek protokołów, notatek czy sprawozdań z przeprowadzonych kontroli. Tworzone corocznie roczne sprawozdania z analiz i kontroli ruchu drogowego stanowią dobrowolną i dodatkową formę wykazania zakresu zrealizowanych działań. Wskazała również, że pracownicy merytoryczni gotowi są, w miarę jak pozwala na to ich pamięć, przekazać informacje uzupełniające do ww. sprawozdań.

(akta kontroli str. 619-744)

Mimo, że przepisy nie nakazują dokumentowania kontroli na piśmie, należy zwrócić uwagę, że ciężar dowodu, co do wykonania nałożonego prawem obowiązku, leży w tym przypadku po stronie zobowiązanego do jego realizacji. Forma dowodu może być dowolna, ale powinna być możliwa do zweryfikowania. NIK zauważa, że brak rzetelnej dokumentacji nie pozwala kierownictwu WKiT na ustalenie czy ustawowe zadania przypisane Starostwu zostały zrealizowane ani na ocenę, czy istnieją odcinki dróg, które nie były pomijane w kontrolach przez wiele lat.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Starostwo podejmowało w kontrolowanym okresie szereg działań zmierzających do wyeliminowania zagrożeń zdiagnozowanych na przejściach dla pieszych. Służyły temu m.in. czynności wykonywane przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu, jak również przeprowadzane kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji tych projektów. Starosta przeprowadzał również kontrole prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, jednak nie zachowano wymaganej prawem częstotliwości.

Jednakże mimo podejmowanych przez Starostę działań łączna liczba zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na 10 wytypowanych przez NIK przejściach dla pieszych: za okres od kwietnia do września 2019 r. oraz od października 2019 do marca 2020 r. nie uległa znaczącej zmianie.

Nie uzyskano również trendu spadkowego w ogólnej liczbie zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w ww. lokalizacjach.

Kontrola wykazała ponadto, że podjęte przez Starostę działania nie doprowadziły do wyeliminowania stwierdzonej przez niego niezgodności polegającej na organizowaniu na podległych mu drogach miejsc zatrzymania pojazdów w zbyt bliskiej odległości od przejść dla pieszych. Skutkiem powyższego w lipcu 2020 r. w 19 lokalizacjach nadal wzajemne sąsiedztwo ww. punktów mogło stwarzać zagrożenie dla niechronionych uczestników ruchu drogowego.

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 Izba nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu lokalizacji miejsc zatrzymania lub przystanków autobusowych w prawidłowej odległości od przejść dla pieszych.
 2. Prowadzenie regularnych kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach oraz rzetelne ich dokumentowanie.

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 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.

Kontrolerzy
Marta Ostrowska
doradca prawny

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

.....
podpis

Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

.....
podpis