



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 23 listopada 2009 r.

**Pan
Mieczysław Kotłowski
Dyrektor
Zarządu Dróg i Zieleni
w Gdańsku**

LGD-410-28-02/2009
P/09/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku (dalej: „ZDiZ”). Przedmiotem kontroli były działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego Miasta Gdańska w latach 2004–2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania ZDiZ podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego miasta Gdańska w latach 2004–2009 (I półrocze), pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. W okresie objętym kontrolą ZDiZ zarządzał (sprawował funkcję zarządu drogi) drogami wszystkich kategorii, za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w granicach administracyjnych Gdańska – miasta na prawach powiatu. Od 1.04.2009 r. Prezydent

Miasta Gdańska przekazał Dyrektorowi ZDiZ również obowiązki związane z zarządzaniem ruchem drogowym.

W okresie objętym kontrolą nastąpił przyrost długości dróg w mieście Gdańsku: z 769 km na koniec 2003 r. do 781 km według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., co oznacza, że w okresie 5,5 roku łączna długość dróg zwiększyła się o 12 km, tj. o 1,56% (w 14 Programie Operacyjnym Strategii Rozwoju Gdańska do roku 2015 wśród przedsięwzięć wymieniono rozbudowę systemu dróg, a jako mierzalny rezultat – wzrost długości dróg, jednak nie określono wielkości tego wzrostu, co uniemożliwia ocenę stopnia realizacji tego przedsięwzięcia).

NIK pozytywnie ocenia poprawę stanu dróg zarządzanych przez ZDiZ, czego potwierdzeniem jest zmniejszenie się w latach 2006-2008 (I półrocze) wskaźnika dekapitalizacji dróg¹ w mieście Gdańsku z 58% do 48%. Należy jednak zauważyć, że wskaźnik ten jest nadal wysoki, gdyż oznacza, że remontu wymaga aż 374,9 km dróg (z łącznej długości dróg – 781 km).

Z ustaleń kontroli wynika, że nastąpił wzrost nakładów na zadania remontowe: z 34.180 tys. zł w 2004 r. do 57.052 tys. zł w 2008 r. (w I półroczu 2009 r. – 20.212 tys. zł). Jednakże biorąc pod uwagę wysoki wskaźnik dekapitalizacji dróg nakłady te nie są wystarczające, aby w istotny sposób poprawić stan dróg zarządzanych przez ZDiZ.

NIK negatywnie natomiast ocenia nierealizowanie przez ZDiZ obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zarówno ustawowym (*art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.*), jak i statutowym (§ 3 statutu ZDiZ) obowiązkiem ZDiZ, jako zarządcy dróg, było opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. ZDiZ nie opracowywał projektów takich planów, a w Regulaminie organizacyjnym ZDiZ nie określono komórki zajmującej się ich sporządzaniem. Wprawdzie jednym z zadań, nie uwzględnionego w Regulaminie organizacyjnym ZDiZ, Działu Planowania było przygotowywanie wniosków z zakresu drogownictwa do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz udział merytoryczny w procesie opracowywania i uzgadniania tych planów, jednak

¹ Długość dróg wymagających remontu do całkowitej długości dróg (w procentach)

wykonywanie tego zadania nie stanowiło realizacji obowiązku dotyczącego opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej. Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że nieujęcie Wydziału Planowania w Regulaminie organizacyjnym było spowodowane zaniedbaniem swoich obowiązków przez pracownika zajmującego się sprawami organizacyjnymi ZDiZ (osoba ta od dnia 16 kwietnia 2009 r. nie jest już pracownikiem ZDiZ).

2. ZDiZ, po przejęciu z dniem 1.04.2009 r. obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem drogowym, podejmował oraz kontynuował już realizowane działania na rzecz usprawnienia komunikacji w mieście Gdańsku. Działaniem mającym na celu m.in. ochronę Śródmieścia przed nadmiernym zagęszczeniem samochodów (będącym przedsięwzięciem realizacyjnym 14 Programu Operacyjnego Strategii Rozwoju Gdańska do roku 2015 „Gdańsk Szerokiej Drogi”) było wyznaczanie tras tranzytowych, omijających centrum Gdańska, a także przygotowanie nowej strefy ograniczonego postoju (w Dzielnicy Aniołki). Wśród działań służących poprawie płynności i bezpieczeństwa ruchu należy wymienić uzgadnianie lokalizacji przystanków autobusowych za skrzyżowaniami (co zwiększa płynność przejazdu przez skrzyżowania), porządkowanie oznakowań drogowaskazowych, koordynację sygnalizacji świetlnych oraz wyznaczanie bus-pasów. Działania powyższe były poprzedzone prowadzonymi analizami, np. w przypadku podejmowania decyzji o wyznaczaniu bus-pasów ZDiZ rozważał możliwość uzyskania poprawy przejezdności poprzez inne usprawnienia ruchu, które nie zawężają przekroju jezdni dostępnego dla innych użytkowników. Rozwiązania te polegały na zmianie organizacji ruchu – wyeliminowaniu niektórych relacji w obrębie skrzyżowania, zmianie czasu trwania faz sygnalizacji świetlnej (na skutek tych działań na ul. Podwale Przedmiejskie bus-pas nie został wyznaczony) oraz niewielkich zmianach trasy kursowania niektórych linii autobusowych (w wyniku których nie został wyznaczony bus-pas na ul. Podwale Grodzkie w kierunku ul. Hucisko).

Pozytywnie należy ocenić wyposażenie 66 sygnalizacji świetlnych (na 199 funkcjonujących w mieście Gdańsku) w układy wieloprogramowe, dobierające program sygnalizacji w zależności od pory dnia lub dnia tygodnia. W celu usprawnienia komunikacji w mieście Gdańsku ZDiZ wykorzystywał również sygnały mieszkańców, a także wnioski Rad Dzielnic, w wyniku których dokonywano zmian w organizacji ruchu w wybranych punktach.

3. NIK pozytywnie ocenia współpracę ZDiZ z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku (dalej: „Oddział GDDKiA”). Przedstawiciele ZDiZ uczestniczyli w spotkaniach dotyczących współpracy m. in. w zakresie przyjmowanych rozwiązań (zmiana typu skrzyżowań), pozyskiwania gruntów, uzgodnień harmonogramów i terminów realizacji przebudowy urządzeń infrastruktury, a dokonywane w trakcie spotkań ustalenia dokumentowano protokołami i notatkami. ZDiZ brał również udział w uzgadnianiu treści porozumień z Oddziałem GDDKiA w zakresie połączeń sieci drogowej Gdańska z drogami krajowymi: S-7 (tzw. Obwodnica Południowa) – zaplanowano połączenie z planowaną Trasą Sucharskiego i S-6 (Obwodnicy Trójmiasta) – poprzez planowany Węzeł Karczemki.
4. W zakresie rozwoju komunikacji rowerowej Strategia Rozwoju Gdańska przewidywała rozbudowę systemu ścieżek rowerowych, a mierzalnym rezultatem miał być wzrost długości ścieżek rowerowych. W ZDiZ utworzone zostało stanowisko i zatrudniona osoba, do której obowiązków należało monitorowanie rozwoju ścieżek rowerowych. Jednak – jak wynika z jej wyjaśnień – nie zajmowała się ona opracowywaniem planów i harmonogramów budowy ścieżek rowerowych, gdyż zadanie to było realizowane przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku. ZDiZ dysponował informacjami o planowaniu i rozwoju ścieżek rowerowych na lata 1992 – 2008 wraz z mapami ich planowanego i wykonanego przebiegu oraz Studium wykonalności projektu „Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej w latach 2007 – 2013”. Pozytywnie należy więc ocenić fakt, iż w okresie objętym kontrolą długość ścieżek rowerowych zwiększyła się z 50 km w roku 2004 do 77 km według stanu na dzień 30.06.2009 r. (wzrost o 27 km). Badając 20 inwestycji stwierdzono, że drogi rowerowe zostały zaprojektowane i wybudowane w przypadku 11 inwestycji (w pozostałych przypadkach ścieżek rowerowych nie wybudowano z przyczyn niezależnych od ZDiZ). Poddane oględzinom 9 odcinków wybudowanych ścieżek rowerowych w ocenie NIK nie budzi zastrzeżeń, co do sposobów zabezpieczenia ich przed wykorzystaniem w innym celu.

W przypadku budowy ścieżki rowerowej w ramach przebudowy ciągu ulic Podwale Grodzkie – Wały Jagiellońskie w latach 2005-2007 ustalono jednak, że wyznaczenie (zauważyć jednak należy, że uzgodnienia z Urzędem Miejskim w Gdańsku dokonano w 2002 r., tj. przed okresem objętym kontrolą) obustronnej ścieżki rowerowej w tym ciągu dokonane zostało z naruszeniem *przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim*

powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Zgodnie z przepisami § 44 tego rozporządzenia: chodnik powinien mieć szerokość dostosowaną do natężenia ruchu pieszych, z zastrzeżeniem ust. 3 (ust. 1), szerokość chodnika przy jezdni lub przy pasie postojowym nie powinna być mniejsza niż 2,0 m, a w wypadku przebudowy albo remontu drogi dopuszcza się miejscowe zmniejszenie szerokości chodnika do 1,25 m, jeżeli jest on przeznaczony wyłącznie do ruchu pieszych (ust. 2) oraz szerokość chodnika powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli oprócz ruchu pieszych jest on przeznaczony do usytuowania urządzeń technicznych, w szczególności podpór znaków drogowych, słupów, drzew, wejść lub zjazdów utrudniających ruch pieszych (ust. 3). Tymczasem ustalono, że istniejący przed przebudową chodnik został w wyniku jego przebudowy i wybudowania ścieżki rowerowej zwężony o 2 m (obustronnie), przy czym nie było to uzasadnione wynikami badań natężenia ruchu pieszych (składający wyjaśnienia Z-ca dyrektora ZDiZ nie wiedział, czy badania takie zostały przeprowadzone). Nie można więc uznać, że chodnik (po jego przebudowie) miał szerokość dostosowaną do natężenia ruchu pieszych. Ponadto chodnik nie został przeznaczony wyłącznie do ruchu pieszych, gdyż zlokalizowano na nim przystanki autobusowe, wiaty przystankowe, podpory znaków drogowych, śmietniki. W takim przypadku, zgodnie z § 44 ust. 3 ww. rozporządzenia, szerokość chodnika powinna być odpowiednio zwiększona.

Zauważyć należy, że ww. ciąg ulic zlokalizowany jest w pobliżu węzła integracyjnego generującego bardzo duży ruch pieszy (dworzec PKP Gdańsk Główny), a bezpośrednio na ścieżkę rowerową kierowani są piesi wysiadający z autobusów zatrzymujących się na ciągu 10 przystanków autobusowych (ok. 3.500 osób w szczycie porannym). W ocenie NIK sytuacja taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa poruszających się w tym rejonie pieszych, o czym kontroler, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował Dyrektora ZDiZ. W odpowiedzi Dyrektor ZDiZ poinformował, że wystąpił do Biura Projektowego Europrojekt w Gdańsku z prośbą o stanowisko w tej sprawie, a w związku z otrzymaniem odpowiedzi niewyjaśniającej kwestii zawartych w piśmie kontrolera, zostanie wszczęta procedura w sprawie wprowadzenia zmian w organizacji ruchu zmierzająca w kierunku zwiększenia przestrzeni ulicznej dla ruchu pieszego, z rozważeniem możliwości wprowadzenia na pewnych odcinkach zmiany ścieżki rowerowej na ciąg pieszo-rowerowy. Ponadto Dyrektor ZDiZ zamierza zlecić audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego dotyczący kwestii poruszonej w piśmie kontrolera, który będzie stanowił podstawę do dalszych decyzji.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) realizowanie wszystkich zadań określonych w statucie ZDiZ, w tym opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) uaktualnienie Regulaminu organizacyjnego ZDiZ w zakresie uwzględnienia w nim istniejącej struktury organizacyjnej ZDiZ,
- 3) kontynuowanie działań mających na celu poprawę jakości dróg zarządzanych przez ZDiZ,
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa ruchu pieszego na ciągu ulic Podwale Grodzkie – Wały Jagiellońskie poprzez organizację ruchu uwzględniającą warunki wynikające z jego natężenia,
- 5) przekazanie wyników audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego po jego dokonaniu.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Do wiadomości:

Delegatura NIK w Warszawie