



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.008.07.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43

kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 - Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	1. Anna Noworyta, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 97157 z dnia 28 sierpnia 2015 r. 2. Jacek Zaremba, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97168 z dnia 9 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, ul. Partyzantów 36, 80-254 Gdańsk (dalej: ZDiZ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kotłowski, Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie dostosowania istniejącej infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, jako niechronionych uczestników ruchu drogowego, w objętych kontrolą latach 2013-2015 (I poł.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W zakresie rozwiązań infrastrukturalnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, ZDiZ stosował zasady i standardy służące promowaniu wymienionych form mobilności, aspirując do miana „rowerowej stolicy Polski”. Jako przykład dobrych praktyk należy wskazać program partycypacji społecznej w procesie tworzenia rozwiązań infrastrukturalnych. Wśród zadań realizowanych na terenie miasta Gdańska znalazły się dwa dedykowane dla pieszych i rowerzystów, tj. Projekt *Modernizacja chodników na terenie Gdańska oraz Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej w latach 2007-2013*. Rzetelnie wykonywane były statutowe zadania dotyczące utrzymania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Jej stan był dobry, zarówno jeżeli chodzi o parametry geometryczne, jak i stan techniczny. W sposób prawidłowy oraz przez osoby uprawnione wykonywano wymagane przepisami prawa kontrole okresowe stanu technicznego dróg.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieweryfikowaniu „Planu Rozwoju Sieci Drogowej Miasta Gdańska na lata 2011-2016” oraz nieinformowaniu o ww. weryfikacjach organu właściwego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do postanowień art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²,
- niezaktualizowaniu spisów związanych z wykazem opracowań projektowych i wykazem protokołów odbioru prac w ewidencji dróg,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. z 2015 r. poz.460 ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

- niekompletności ewidencji prowadzonej w ZDiZ w stosunku do wszystkich dróg będących w jego zarządzie,
- niezaktualizowaniu procedur ustalających zasady prowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych (dróg),
- przypisaniu obowiązku wykonywania okresowych kontroli w kartach opisu pracy osobie nieuprawnionej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w ZDiZ obowiązywał Statut określający zakres działania, organizację i zasady funkcjonowania tej jednostki. Uwzględniał on wszystkie ustawowe zadania zarządcy dróg wymienione w art. 20 ustawy o drogach publicznych. Zadania te zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym ZDiZ i pracownikom tych komórek.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 15-256, 768, 815-816)

2. W latach 2011-2015 (I poł.) liczba osób zatrudnionych w ZDiZ wynosiła: na koniec 2011 r. 218, w tym 50 osób wykonujących zadania wynikające z art. 20 ustawy o drogach publicznych, na koniec 2012 r. odpowiednio 230 i 49 osób, na koniec 2013 r. 260 i 49 osób, na koniec 2014 r. 273 i 43 osoby, na koniec I poł. 2015 r. 270 i 37 osób. Liczba osób zatrudnionych w ZDiZ, posiadających uprawnienia budowlane wynosiła: w 2011 r. 11 osób, w latach 2012-2014 10 osób, w I poł. 2015 r. 8 osób. Wskazana powyżej struktura zatrudnienia umożliwiała prawidłową realizację zadań zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 768-816)

Ustalone nieprawidłowości

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

W Kartach opisu pracy na stanowisko dla jednego pracownika zatrudnionego w Dziale Utrzymania Dróg ZDiZ w latach 2013-2015 (I poł.) wpisano „przeprowadzanie przeglądów specjalnych (...) dróg, ulic, placów, parkingów w zakresie oceny stanu technicznego”, natomiast w szczególnych uprawnieniach nie wpisano wymogu legitymowania się uprawnieniami budowlanymi.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: *Specjalista ds. dokumentacji projektowych – zadanie: „Przeprowadzanie przeglądów specjalnych dróg, ulic, placów, parkingów w zakresie oceny stanu technicznego nawierzchni jezdni i chodników” zostało wpisane omyłkowo. W związku z powyższym niezwłocznie zostanie skorygowana karta opisu stanowiska pracy, gdyż dokonywanie „Przeprowadzanie przeglądów (...)” wymaga posiadania stosowych uprawnień. Dodatkowo wyjaśniamy, że pani (...) zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. dokumentacji projektowych nie wykonywała żadnych przeglądów specjalnych dróg, ulic, placów, parkingów w zakresie oceny stanu technicznego nawierzchni jezdni i chodników”.*

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 769-814, 1126-1135)

3. W okresie objętym kontrolą w ZDiZ obowiązywał „Plan Rozwoju Sieci Drogowej Miasta Gdańska na lata 2011-2016”, opracowany w kwietniu 2011 r. Dokument ten został przekazany w czerwcu 2011 r. organowi właściwemu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 257-354)

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

Od kwietnia 2011 r. ZDiZ nie weryfikował „Planu Rozwoju Sieci Drogowej Miasta Gdańska na lata 2011-2016” oraz nie informował o ww. weryfikacjach organu właściwego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Obecnie obowiązujący dokument pn. „Plan rozwoju sieci drogowej na lata 2011-2016” określający zasadnicze kierunki rozwoju układu drogowego miasta i stanowiący podstawę koordynacji zamierzeń projektowo inwestycyjnych miasta nie uległ merytorycznym zmianom i obowiązuje nadal do 2016 roku. W najbliższym czasie zakłada się opracowanie kolejnej edycji ww. Planu (...) na następny horyzont czasowy z uwzględnieniem ustaleń aktualnie opracowywanego przez Biuro Rozwoju Gdańska „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańska”. Wyszczególnione w poprzednim piśmie dodatkowe wyjaśnienia zawarte w pkt C - Weryfikacje Planu sieci drogowej m. Gdańska dotyczyły jedynie nieistotnych merytorycznie, z punktu widzenia Planu rozwoju sieci drogowej miasta Gdańska na lata 2011-2016, zmian kategorii i oznaczeń cyfrowych fragmentów istniejących dróg, które pozostają konsekwencją realizacji nowych inwestycji drogowych zrealizowanych w ostatnich latach. Dotyczyło to głównie podstawowych ciągów drogowych takich jak: Trasa Sucharskiego, Obwodnica Południowa Gdańska, Trasa Słowackiego. Przeprowadzone zmiany wynikające z decyzji organów nadrzędnych nie mają istotnego znaczenia dla Jednostki sporządzającej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ponieważ powyższe oznaczenia nie są zamieszczane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

(dowód: akta kontroli str. 300-354, 1126-1135)

NIK nie podziela powyższej argumentacji Dyrektora ZDiZ. Do czasu zakończenia kontroli, podczas przeszło czterech lat obowiązywania „Planu Rozwoju Sieci Drogowej Miasta Gdańska na lata 2011-2016”, dokonywano bowiem wielu korekt tego planu. Polegały one m.in. na zmianach kategorii i nazewnictwa dróg, wynikających z rozbudowy układu drogowego Gdańska.

4. W okresie objętym kontrolą ZDiZ w zakresie rozwiązań infrastrukturalnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów stosował zasady i standardy zawarte w następujących dokumentach:

1. Program operacyjny „Mobilny Gdańsk” Strategia Rozwoju Gdańska do roku 2015 przyjęty uchwałą Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2012 r. – dokument ten, jako jeden z celów strategicznych określił „Wysoki udział aktywnych form mobilności (jazda rowerem, poruszanie się pieszo) w ogólnej liczbie podróży codziennych” oraz deklaruje Gdańsk jako „rowerową stolicę Polski”. Za najważniejsze działania w zakresie optymalizacji systemu komunikacyjnego i infrastruktury drogowej uznano rozwój infrastruktury rowerowej na jezdni.
2. System Tras Rowerowych dla Gdańska (STeR) – dokument powstał w oparciu o rozbudowany proces partycypacji społecznej (cykl 19 warsztatów skierowanych do mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, radnych osiedlowych i dzielnicowych, w wyniku których wpłynęło 640 wniosków dotyczących nowych przebiegów tras rowerowych, lokalizacji parkingów rowerowych, miejsc, gdzie konieczna jest naprawa nawierzchni, likwidacja przeszkód terenowych, zmiana organizacji ruchu bądź oznakowania) i wskazuje na rolę transportu rowerowego w mieście. W Studium wskazane i opisane

zostały podstawowe wymogi, jakie powinien spełniać system powiązań rowerowych w mieście.

3. *Strategia Realizacji Systemu Tras Rowerowych dla Gdańska (SR STeR)*, przyjęta Uchwałą Rady Miasta Gdańska z dnia 16 grudnia 2013 r. - opracowanie stanowi kontynuację prac nad systemem zaproponowanym w STeR. Określono w nim kierunki działań w kwestii polityki rowerowej (w tym przede wszystkim inwestycji) na podstawie analizy wielokryterialnej. Stanowi podstawę realizacji idei aktywnej mobilności oraz postulatów zawartych w „*Raporcie certyfikacji polityki rowerowej BYPAD w Gdańsku*”. Podstawowym celem tego dokumentu jest optymalizacja kolejności realizacji brakujących elementów systemu tras rowerowych, który został zaproponowany w STeR - sieci tras głównych oraz uzupełniających ją wybranych tras zbiorczych wraz z infrastrukturą rowerową oraz organizacją ruchu na ulicach w ich sąsiedztwie.
4. *Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia standardów technicznych oraz zasad planowania, projektowania i organizacji ruchu rowerowego na drogach publicznych i wewnętrznych, będących w trwałym zarządzie ZDiZ w Gdańsku oraz wprowadzenia wskaźników i wytycznych dla parkingów rowerowych* – dokument zawiera część ustaleń STeR. Najistotniejsze to m.in:
 - uzależnienie formy realizacji trasy rowerowej biegnącej w pasie drogowym od maksymalnej prędkości obowiązującej na tej drodze,
 - ustalenie wskaźników i wytycznych dotyczących parkingów rowerowych³,
 - wskazanie wytycznych technicznych, określonych w dokumencie „*Aktualizacja i integracja standardów technicznych dla infrastruktury rowerowej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*”, jako obowiązujące przy planowaniu, projektowaniu i organizacji ruchu rowerowego na drogach publicznych w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 355-628)

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że: „ustalając potrzeby w zakresie rozwiązań infrastrukturalnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów analizowano zasadność separacji ruchu rowerzystów i innych uczestników ruchu drogowego na etapie tworzenia standardów opisanych w Zarządzeniu Nr 432/15 Prezydenta Miasta Gdańska. Trasy rowerowe główne i zbiorcze w Gdańsku realizowane są w formie odseparowanej od innych uczestników ruchu drogowego. Zazwyczaj są to wydzielone drogi rowerowe, a w niektórych przypadkach wydzielone pasy rowerowe. Układ tras lokalnych i niższych klas realizowany jest poprzez uspakajanie ruchu pojazdów mechanicznych - wprowadzanie stref ograniczonej prędkości do 30 km/h i integrowanie ruchu rowerowego z samochodowym. Taki schemat kształtowania infrastruktury rowerowej został zapisany w Zarządzeniu nr 432/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia standardów technicznych oraz zasad planowania, projektowania i organizacji ruchu rowerowego na drogach publicznych i wewnętrznych, będących w trwałym zarządzie ZDiZ w Gdańsku oraz wprowadzenia wskaźników i wytycznych dla parkingów rowerowych i trzeba nadmienić, że doskonale sprawdza się w europejskich miastach o wysokim udziale ruchu rowerowego. Gdańsk jest powszechnie uznawany za najbardziej zaawansowane miasto w Polsce pod względem rozwoju wydzielonej infrastruktury rowerowej, a plany inwestycyjne ujęte w Bazie Priorytetów Inwestycyjnych przewidują dalszy intensywny rozwój tej infrastruktury. Program operacyjny „Mobilny Gdańsk” Strategii Rozwoju Gdańska do 2015 roku wskazuje na konieczność

³ M.in. wskaźnik wymaganej liczby miejsc postojowych dla rowerów przy realizowanych inwestycjach oraz miejsca lokalizacji i pojemności kluczowych stacji i parkingów rowerowych.

optymalizacji systemu komunikacyjnego poprzez uzupełnienie wydzielonej sieci tras głównych i zbiorczych infrastrukturą zintegrowaną w ulicach o charakterze lokalnym i niższym”.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1135)

5. W latach 2013-2015 (I pół.) ZDiZ opracowywał projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, w tym zadań o charakterze inwestycyjnym w ramach procedur Bazy Priorytetów Inwestycyjnych tworzonych przez Wydział Programów Rozwojowych Urzędu Miejskiego w Gdańsku (dalej: UM). W ramach tych projektów ZDiZ zobowiązany był do zgłaszania wniosków inwestycyjnych⁴. W latach 2013-2014 wśród zadań inwestycyjnych kierowanych do Bazy Priorytetów Inwestycyjnych wskazano do realizacji zadania z obszaru infrastruktury przeznaczonej dla pieszych *Ciągi Piesze* (w 2013 r. było to 31 zadań, w 2014 r. 29).

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Planowane do realizacji trasy rowerowe w Gdańsku zostały wybrane w procesie partycypacji społecznej, a następnie poddane analizie wielokryterialnej przez Zespół Komunikacyjny w Biurze Rozwoju Gdańska, z udziałem przedstawiciela ZDiZ i opracowane w dokumencie *Strategia Realizacji Systemu Tras Rowerowych dla Gdańska (SR STeR)*, przyjętego uchwałą nr XLVII/1049/13 RM Gdańska z dnia 16 grudnia 2013 roku. Następnie SR STeR w całości został zgłoszony i uwzględniony w Bazie Priorytetów Inwestycyjnych. Szacunkowa kwota przedsięwzięcia określona we wniosku wynosi 116.811.400 zł. Wniosek zawiera 19 zadań inwestycyjnych ujętych w etapie 0 - są to głównie odcinki tras, których realizacja ma za zadanie uspołnić istniejącą sieć oraz 40 odcinków tras rowerowych głównych i zbiorczych (głównie wydzielone drogi rowerowe), wskazanych do realizacji wzdłuż głównych korytarzy komunikacyjnych miasta”.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 629-709, 1126-1135)

Plany rzeczowo-finansowe w zakresie zadań inwestycyjnych dla ZDiZ na lata 2013-2015 (I pół.) zostały ustalone na podstawie decyzji UM. Były one aktualizowane przez Wydział Programów Rozwojowych UM w cyklach miesięcznych. Na podstawie ww. planów Dział Utrzymania Dróg ZDiZ opracowywał, a następnie uzyskiwał akceptację Dyrektora ZDiZ do realizacji planów finansowo-rzeczowych w zakresie bieżącego utrzymania. Były one oparte na dokonanych przeglądach stanów technicznego dróg (zawartych w książkach dróg), wnioskach mieszkańców, Radnych Miasta Gdańska (zapytania, interpelacje). Plan rzeczowo-finansowy w zakresie bieżącego utrzymania na 2015 r. został przedstawiony Z-cy Prezydenta Miasta Gdańska ds. Polityki komunalnej. Zadania określone w planach rzeczowo-finansowych ZDiZ w zakresie bieżącego utrzymania na lata 2013-2015 (I pół.) zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 710-741)

6. Poniższe tabele ilustrują przyrost infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w latach 2011-2015 (I pół.):

⁴ Kierowane przez ZDiZ w latach 2013-2015 (I pół.) wnioski do Bazy Priorytetów Inwestycyjnych zawierają wykaz zadań wskazanych do realizacji w zakresie następujących obszarów: tereny zieleni, pomniki, lasy komunalne, cmentarze, obiekty inżynierskie, infrastruktura autobusowo-tramwajowa, rewitalizacja, drogi (z podziałem na obszary geograficzne miasta), parkingi, ciągi piesze, inne drogowe.

Zestawienie: Dane dotyczące długości i ilości poszczególnych elementów drogowej infrastruktury liniowej i punktowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów na sieci dróg zarządzanych przez ZDiZ w latach 2011-2015 (I poł.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Drogi dla rowerów (km)	106,4	122,7	126	128,7	132,4
Pasy ruchu dla rowerów (km)	0,4	0,4	3,6	3,6	3,6
Chodniki (km)	1261	1334	1345	1368	1374
Pobocza (km)	587	647	647	647	647
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	*	*	428	459	462
Przejścia dla pieszych (szt.)	*	*	2028	2130	2140
Śluzy dla rowerów (szt.)	0	0	17	17	17
Kładki dla pieszych/rowerzystów (szt.)	66	70	71	71	71
Tunele dla pieszych/rowerzystów (szt.)	19	24	24	27	27
Wyspy azylu dla pieszych (szt.)	*	*	90	96	106
Sygnalizacje świetlne (szt.)	199	205	208	228	238
Inne elementy infrastruktury (szt.)	-	-	-	-	-

* brak danych

Zestawienie: Dane dotyczące długości sieci drogowej zarządzanej przez Zarząd Dróg i Zieleni w latach 2011-2015 (I poł.) (w km)

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad	914,6	910,7	910,8	935,6	935,6
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez stref uspokojonego ruchu oraz dróg ekspresowych i autostrad	*	*	653,0	594,4	559,5
Łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów	106,8	123,1	129,6	132,3	136,0

* brak danych

W latach 2013-2015 (I poł.) brak było przyrostu następujących elementów infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów: pasów ruchu dla rowerów, poboczy, śluz dla rowerów, kładek dla pieszych.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „W latach poprzedzających 2013 rok wykonane zostały dwa tematy związane z realizacją pasów rowerowych i śluz rowerowych. Na bazie tych doświadczeń w latach 2013-2014 projektowane były kolejne dokumentacje przewidziane do wdrożenia. Pierwsze realizacje nastąpiły w II półroczu 2015 roku. Kolejne czekają na wykonanie. W kwestii kładek dla pieszych informujemy, że w latach 2013-2015 (I pół.) nie było zapotrzebowania na realizację kolejnych

kładek dla pieszych ponad istniejące. Z uwagi na efekt bariery architektonicznej nastąpiło przewartościowanie zasad stosowania kładek dla pieszych w miejskim systemie ulicznym. W wyjaśnieniu przyczyn braku elementu infrastruktury drogowej, jakimi są pobocza informuję, że w okresie kontroli nie realizowano inwestycji zawierających pobocza. Gmina Miasta Gdańska zdecydowała o realizacji systemowego programu rozbudowy chodników i ten element infrastruktury drogowej ulega systematycznemu przyrostowi, co wykazano wcześniej podając stosowne informacje. W ocenie zarządcy drogi takie działanie ma zdecydowanie lepszy wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów, niż rozbudowa poboczy. Wyjaśniam dodatkowo, że podobnie jak w przypadku kładek dla pieszych dokonano analizy faktycznych zachowań i potrzeb (preferencji) uczestników ruchu drogowego. Rozwiązanie dobre, jakim jest budowa poboczy w obszarze wolnym od zabudowy, nie sprawdza się w dużym mieście. W związku z tym wdrożono program modernizacji chodników, który realizowany konsekwentnie ma za zadanie doprowadzić do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego".

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 742-752)

7. Poniższe tabele przedstawiają potrzeby w zakresie rzeczowym i finansowym na finansowanie infrastruktury drogowej oraz infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz realizację rocznych planów rzeczowo-finansowych dla jednostek podległych i organizacyjnych Urzędu Miasta Gdańska w latach 2013-2015 (I poł.):

Zestawienie: Dane dotyczące finansowania infrastruktury drogowej przez jednostki podległe i organizacyjne Urzędu Miasta Gdańska ogółem w latach 2013-2015 (I poł.)
(w tys. zł)

Jednostki podległe i organizacyjne UM	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej			Wykonanie planu		
	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r. (I poł.)
Bieżące utrzymanie	30000,0	30 000,0	30000,0	18105,0	18132,4	15059,8	18079,3	18030,2	7927,4
Remonty	59300,0	59300,0	59000,0	124,7	0,0	0,0	124,7	0,0	0,0
Nakłady inwestycyjne	654821,8	490267,9	521769,4	654821,8	490267,9	521769,4	544124,7	420965,9	115965,5
Razem:	744121,8	579567,9	610769,4	673051,5	508400,3	536829,2	562328,7	438995,5	123892,9

Zestawienie: Dane dotyczące finansowania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów przez jednostki podległe i organizacyjne Urzędu Miasta Gdańska w latach 2013-2015 (I poł.)
(w tys. zł)

Jednostki podległe i organizacyjne UM	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów			Wykonanie planu		
	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r. (I poł.)
Bieżące utrzymanie	10000,0	10000,0	10000,0	4594,6	5898,1	3789,6	4594,6	5897,5	2715,9
Remonty	19000,0	19000,0	19000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nakłady inwestycyjne:	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Budowa dróg dla rowerów	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Razem:	29000,0	29000,0	29000,0	4594,6	5898,1	3789,6	4594,6	5897,5	2715,9

* brak danych

W zakresie infrastruktury drogowej w ramach ww. kwot w latach 2013-2015 (I poł.) realizowano pięć projektów, w tym dwa dedykowane dla pieszych i rowerzystów:

⁵ Dane uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Urzędu Miasta Gdańska.

1. *"Modernizacja chodników na terenie Gdańska"* - przedmiotem projektu była modernizacja i budowa chodników (wraz z niezbędną modernizacją nawierzchni jezdni przylegających do modernizowanych lub budowanych chodników) na terenie Gdańska. Program realizowany był od 2014 r. i będzie obejmował także lata 2016-2017. W ramach programu zrealizowano modernizację 66 ulic i 24 410 mb chodników w 2014 r. oraz 41 ulic i 13 770 mb chodników w 2015 r.
2. *"Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej w latach 2007-2013"* współfinansowany ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WP na lata 2007-2013 był realizowany w partnerstwie z Gminą Miasta Gdyni i Gminą Miasta Sopotu w latach 2008-2015. Wybudowanych ma zostać 37 dróg rowerowych (w tym 17 w Gdańsku) o łącznej długości 42,08 km (w tym 26,82 km w Gdańsku).
3. *"Budowa i przebudowa dróg lokalnych w różnych dzielnicach miasta"*.
4. *"Modernizacja nawierzchni dróg na terenie Gdańska"*.
5. Pozostałe zadania w tym duże projekty drogowe.

W latach 2013-2015 r. (I poł.) nie planowano środków na remonty infrastruktury drogowej, w tym infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów dla ZDiZ. W roku 2013 ZDiZ określił zapotrzebowanie na ww. środki w wysokości 59 300 tys. zł, otrzymał 124,7 tys. zł, a w latach 2014-2015 (I poł.) nie zaplanowano środków na ww. potrzeby.

Z-ca Prezydenta Miasta Gdańska poinformował „Od 2008r. wydatki na remonty infrastruktury drogowej, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w istotny sposób wspomagane są limitami wydatków przeznaczonymi na inwestycje, poprzez realizację programów inwestycyjnych:

- a) Budowa i modernizacja ulic lokalnych w różnych dzielnicach miasta.
- b) Modernizacja nawierzchni dróg na terenie Gdańska.

Wydatki na powyższe pozycje budżetowe planowane są każdego roku. Ich zakres rzeczowy obejmuje odpowiednio:

- a) Zadanie „Budowa i modernizacja ulic lokalnych w różnych dzielnicach miasta” – poprawę jakości dróg gminnych (jezdni z chodnikami i pasami dla rowerów) o lokalnym charakterze.
- b) Zadanie „Modernizacja nawierzchni dróg na terenie Gdańska” – poprawę jakości poprzez wymianę i podniesienie parametrów nośności nawierzchni głównych ciągów komunikacyjnych.

Istotą takiego podejścia do poprawy jakości infrastruktury komunikacyjnej jest stopniowa rezygnacja z remontów o charakterze odtworzeniowym na rzecz modernizacji podnoszących wartość użytkową i księgową dotychczasowej infrastruktury. Spodziewanym efektem tej polityki jest wydłużenie trwałości naprawionego majątku i tym samym zmniejszanie zapotrzebowania na remonty tych samych dróg w bliskiej przyszłości. Z drugiej strony, ograniczenie zakresu prac do przebudowy istniejących elementów drogi (bez przebudowy podziemnych sieci i instalacji, poszerzania funkcjonalności), pozwala na efektywniejsze wykorzystanie środków i zadowolenie większej liczby użytkowników.

Na bazie powyższych doświadczeń, w roku 2014 r. w pakiecie inwestycji pojawił się kolejny program dedykowany pieszym pn. „Modernizacja chodników na terenie Gdańska”. Idea jego realizacji jest podobna do wyżej opisanych programów, jednakże zakres ogranicza się do podniesienia jakości chodników i tworzenia nowych przejść dla pieszych. Potwierdzeniem, że program ten zgodny jest z oczekiwaniami społecznymi jest fakt, że w ramach Budżetu Obywatelskiego 2015 r. mieszkańcy przegłosowali pakiet zadań obejmujący budowę i remonty chodników o wartości niemal 2,5 mln zł. Środki te zwiększyły pulę wydatków inwestycyjnych dedykowanych na inwestycje dla pieszych do kwoty 15,5 mln zł.

Opisane podejście odzwierciedlone jest w budżecie poprzez przypisanie wydatków w kolejnych latach w następujący sposób:

- wydatki na awaryjne naprawy i tymczasowe utwardzenia dróg klasyfikowane są jako wydatki na bieżące utrzymanie,
- planowane remonty o charakterze modernizacyjnym klasyfikowane są jako nakłady inwestycyjne.

Po reorganizacji w 2015 r. procesu prowadzenia inwestycji miejskich w Gdańsku, wydatki na inwestycje (w tym drogowe) ujęte są w planie finansowym Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska. Wyjątkiem od tej zasady są projekty inwestycyjne, w których ZDiZ odzyskuje podatek VAT – te finansowane są z planu finansowego ZDiZ. Planowanie zakresu rzeczowego modernizacji, określanie priorytetów i szacownie kosztów jest kompetencją ZDiZ. DRMG odpowiada za zamówienie i przeprowadzenie robót budowlanych.

Środki na utrzymanie planowane i realizowane są w ZDiZ. ZDiZ wskazując roczną kwotę zapotrzebowania na remonty infrastruktury drogowej, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, bazował na opracowanym przez siebie materiale obejmującym uporządkowany wg priorytetów wykaz najważniejszych potrzeb w zakresie modernizacji (koszt 551 mln zł) i budowy dróg o charakterze lokalnym (koszt 285 mln zł). Roczna wartość potrzeb remontowych stanowi średnią arytmetyczną wyliczonych kosztów przy założeniu 10 letniego okresu realizacji.

Zauważyć jednak należy, że oprócz potrzeb związanych z remontami istniejących dróg, konieczna jest budowa nowych połączeń komunikacyjnych (dróg, połączeń szynowych) do dynamicznie rozwijających się dzielnicami Gdańska. Wydatki na inwestycje drogowe w ostatnich latach stanowiły ok. 70% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Szacowana wartość przedsięwzięć związanych z transportem i komunikacją do 2020 r. stanowi ok. 55% limitu inwestycyjnego (szacowanego na 4,7 mld zł). Zgodnie z przyjętą Strategią Rozwoju Gdańska priorytetem są tu działania obejmujące rozwój komunikacji zbiorowej i poprawiające infrastrukturę przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów. Planowane nakłady na poszczególne programy inwestycyjne mieszczące się z zakresie przedmiotu kontroli i pytania przedstawiają się następująco:

- Remonty i budowa dróg – 200 mln zł
- Program modernizacji chodników – 60 mln zł
- Budowa dróg rowerowych, miejsc parkingowych dla rowerów i węzłów przesiadkowych – 100 mln zł

Dodatkowo, nowe chodniki i drogi rowerowe wybudowane zostaną w ramach dużych projektów inwestycyjnych, jako elementy pasa drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1110)

W latach 2013-2015 (I poł.) ZDiZ nie dysponował danymi dotyczącymi wysokości potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz planowanych oraz wykonywanych wydatków na jej finansowanie w zakresie nakładów inwestycyjnych, w tym na budowę dróg dla rowerów.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „ZDiZ w Gdańsku nie gromadzi danych dotyczących finansowania poszczególnych elementów infrastruktury dla pieszych i rowerzystów w sytuacji, gdy przedmiotowa infrastruktura realizowana jest w ramach kompleksowych zadań inwestycyjnych (np. budowa lub przebudowa całej szerokości pasa drogowego). W tej sytuacji trudno jest oddzielić wartość np. robót budowlanych związanych z samą budową ulicy, osobno drogi rowerowej lub chodnika – koszty te ujęte są w kosztorysach ogólnie dla całego zadania. Przyrost infrastruktury liniowej jakimi są ulice, drogi rowerowe i chodniki prognozowany jest w następujący sposób:

- 1) Na etapie planowania określa się wstępną szacunkową długość planowanej infrastruktury.
- 2) Na etapie opracowania dokumentacji określa się przedmiar rzeczowy zadania (m.in. w celu przygotowania przez przyszłych wykonawców ofert przetargowych).
- 3) Po zakończeniu budowy, na etapie odbioru, dokonuje się pomiarów powykonawczych, które ściśle określają długości i powierzchnie wybudowanej infrastruktury.

Ponadto należy podkreślić, że analiza potrzeb przyrostu infrastruktury w zakresie budowy dróg rowerowych została przeprowadzona już w 2012 roku podczas opracowania Studium Realizacji Systemu Tras Rowerowych dla Gdańska. Dokument ten zatwierdziła uchwałą Rada Miasta Gdańska w dniu 16.12.2013 r.

W przypadku realizacji inwestycji polegającej na budowie jedynie ścieżki rowerowej nakłady na jej budowę są określone na podstawie kosztorysu inwestorskiego będącego integralną częścią projektu budowlanego".

(dowód: akta kontroli str. 355-628, 1169-1176)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Identyfikowanie poziomu potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w rozbiciu na bieżące utrzymanie, remonty oraz nakłady inwestycyjne powinno być – zdaniem NIK – podstawowym narzędziem mającym na celu prawidłowe programowanie rozwoju tej infrastruktury i, w efekcie, powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

8. W latach 2013-2015 (I pół.) ZDiZ nie kierował wniosków dotyczących pozyskiwania dodatkowych środków pozabudżetowych na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Pozyskiwaniem ww. środków zajmował się Wydział Programów Rozwojowych UM⁶.

W zakresie finansowania dróg rowerowych będących w gestii jednostek podległych i organizacyjnych UM w latach 2013-2015 (I pół.) UM pozyskał środki pochodzące z UE w łącznej kwocie 7 909,3 tys. zł.

Na pozostałą infrastrukturę dotyczącą transportu i łączności (drogi, w tym: torowiska, jezdnie, chodniki) w latach 2013-2015 (I pół.) UM pozyskał środki zewnętrzne w kwocie 951 819,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 1098-1110)

9. Stosownie do przepisu art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych w ZDiZ prowadzono ewidencję dróg (w wersji elektronicznej oraz równolegle w postaci papierowej w odniesieniu do książek dróg). Analiza sposobu prowadzenia ewidencji dla 10 odcinków ulic wymienionych w pkt. 13 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazała, że prowadzone książki drogi zawierały wszystkie elementy wymagane w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁷, a wpisy do nich wprowadzone były na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 759, 1051-1097)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W zakresie ewidencji 10 dróg poddanych badaniom, uzupełnienia wymagała aktualizacja spisów związanych z wykazem opracowań projektowych dotyczących danej ulicy oraz wykaz protokołów odbioru prac dla danej ulicy, stosownie do części II i VI załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji dróg, stanowiącego wzór Książki Drogi.

⁶ Dane uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Urzędu Miasta Gdańska.

⁷ Dz.U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji i numeracji dróg.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że spisy związane z wykazem opracowań projektowych oraz wykazem protokołów odbioru prac są dokonywane, a brakujące uzupełnione zostaną w Książkach Dróg, w terminie do dnia 31.01.2016 r".

(dowód: akta kontroli str. 1051-1097, 1169-1176)

2. Prowadzona w ZDiZ ewidencja nie obejmowała wszystkich dróg będących w gestii zarządcy dróg, stosownie do przepisu art. 20 ust. 9 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Ewidencja dróg publicznych prowadzona w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku, stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005r. jest kompletna w zakresie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Dotyczy to zarówno kompletności, jeżeli chodzi o liczbę dróg, jak również zakresu danych wynikających z rozporządzenia. Jeśli chodzi o drogi gminne, to kompletność ewidencji określam na 70%. Podobnie jak w przypadku dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, dla dróg gminnych, które zostały zinwentaryzowane i znajdują się w bazie danych, ewidencja w zakresie danych wymaganych rozporządzeniem jest kompletna. Przyczyną braku wszystkich ulic w bazie danych jest fakt, że w znacznej mierze ulice, które nie zostały zinwentaryzowane stanowią peryferyjne drogi o niewielkim znaczeniu komunikacyjnym, najczęściej o nawierzchni gruntowej, niebędącymi obiektami budowlanym w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Wyjaśniam dodatkowo, że w miarę posiadania środków finansowych, które zarządca drogi może przeznaczyć na ten cel, ewidencja ulega systematycznej rozbudowie o kolejne ulice. Zwyczajowo jest to kilka procent stanu ilościowego ulic rocznie. Ze względu na brak możliwości przeznaczenia środków finansowych, w dwóch ostatnich latach, ewidencji nie rozbudowywano, a jedynie aktualizowano”.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1097, 1169-1176)

10. W okresie objętym kontrolą w ZDiZ obowiązywało Zarządzenie z dnia 30 lipca 2004 r. Dyrektora ZDiZ w sprawie przeprowadzenia okresowych kontroli stanu dróg ustalające zasady prowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych (dróg) znajdujących się w zakresie działalności ZDiZ. Procedura zawierała wzory formularzy do dokonywania kontroli rocznych i pięcioletnich.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 760-767)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarządzenie z dnia 30 lipca 2004 r. Dyrektora ZDiZ w sprawie przeprowadzenia okresowych kontroli stanu dróg od 2004 r. upoważniało dwie osoby niebędące pracownikami ZDiZ do przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg w odniesieniu do stanu technicznego nawierzchni jezdni i chodników.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Na skutek przeoczenia przedmiotowe Zarządzenie nie było aktualizowane. W świetle powyższego, w terminie do dnia 15.12.2015 r. zostanie ono zaktualizowane. W latach 2013-2015 (I półrocze) nie przygotowywano planów przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu dróg, ponieważ w obowiązujących przepisach nie ma takiego wymogu”.

(dowód: akta kontroli str. 760-767, 1169-1176)

11. Wszystkie badane odcinki dróg poddane były, stosownie do przepisów art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, wymaganym kontrolom okresowym (rocznym i pięcioletnim). Z ww. kontroli sporządzano protokoły, w których zawarte były uwagi dotyczące stanu nawierzchni oraz wykonania poprzednich zaleceń pokontrolnych.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

Zalecenia z przeglądów rocznych były realizowane najczęściej w ramach prac bieżących, które były planowane w celu utrzymania bieżącego poziomu infrastruktury technicznej. Poważniejsze remonty realizowane były w miarę możliwości finansowych i były planowane poza bieżącą ewidencją dróg. Wszystkie osoby dokonujące ww. przeglądów legitymowały się stosownymi uprawnieniami budowlanymi w specjalności drogowej stosownie do przepisów wynikających z art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 ustawy Prawo budowlane oraz były wpisane na listę członków Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w terminach objętych okresem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 817-871, 1051-1097)

12. Ocena prowadzonej ewidencji analizowanych dróg oraz ocena ich stanu technicznego pokazała, że:

- W ramach prowadzonych przeglądów dokonywano zapisów dotyczących bieżących potrzeb remontowych dotyczących zarówno nawierzchni i dróg, jak i pozostałych elementów infrastruktury. W miarę możliwości potrzeby te były realizowane, najczęściej w ramach bieżącego utrzymania. Stan ulic zasadniczo nie pogarszał się i był utrzymywany na stałym poziomie.
- W trakcie oględzin stwierdzono w kilku przypadkach przebudowane ulice. W takich przypadkach stan infrastruktury był bez zastrzeżeń. Świadczyło to o prowadzeniu działań planistycznych i remontowych poza bieżącymi ocenami stanu nawierzchni.
- Zakres prowadzonej ewidencji oraz zapisy w protokołach z przeglądów pokazywały, że działania planistyczne prowadzone były dwutorowo. W ramach bieżącej działalności planowane były zabiegi doraźne mające na celu utrzymanie obecnego poziomu infrastruktury drogowej oraz infrastruktury przeznaczonej dla ruchu pieszych i rowerzystów. W ramach działań planistycznych na poziomie Urzędu Miasta oraz ZDiZ planowane były działania (inwestycje, przebudowy i remonty), które wpływały na poprawę stanu infrastruktury drogowej oraz infrastruktury przeznaczonej dla ruchu pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1097)

13. W ramach czynności kontrolnych dokonano oceny stanu technicznego infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Do oceny wybrano 10 odcinków dróg, będących w zarządzie ZDiZ z uwzględnieniem ulic charakteryzujących się największą liczbą wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów:

- ulice z infrastrukturą przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów separującą ruch samochodowy i rowerowy: al. Grunwaldzka, al. Zwycięstwa, al. Hallera, ul. Kartuska, ul. Słowackiego,
- ulice z infrastrukturą przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów bez separacji ruchu samochodowego i rowerowego: ul. Trakt Św. Wojciecha, ul. Jabłoniowa, ul. Beethovena, ul. Dmowskiego, ul. Boguckiego (DW 501).

Ocenie poddano drogi o łącznej długości 54,6 km, co stanowi około 6,9% długości całej sieci dróg zarządzanych przez ZDiZ (całkowita długość będących w zarządzie ZDiZ 1302 dróg publicznych wynosi 788 km.) Wybrane odcinki ulic różniły się stanem technicznym, część z nich w ostatnich latach przeszła remonty lub przebudowy, a na części z nich wykonywano tylko prace utrzymaniowe. Działanie te miały znaczący wpływ zarówno na obecny stan techniczny tych ulic, jak i na występowanie oraz stan infrastruktury przeznaczonej dla ruchu pieszych i dla rowerzystów. Infrastruktura przeznaczona dla ruchu pieszych i rowerzystów występowała w terenie zwartej zabudowy i była w dobrym stanie, zarówno jeżeli chodzi o parametry geometryczne, jak i stan techniczny. Dla ww. infrastruktury elementy nowo wykonane były w stanie bardzo dobrym, elementy starsze w dobrym lub przeciętnym. Stan infrastruktury poprawił się. Dotyczy to zwłaszcza ulic, które

ostatnio były poddane przebudowom. W takich przypadkach stan techniczny ulic oraz towarzyszącej im infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów był bardzo dobry. Prowadzone przebudowy skutkowały pojawieniem się infrastruktury dostosowanej do ruchu pieszych i rowerzystów. Takim przykładem jest ulica Kartuska, czy też ulica Słowackiego, gdzie na fragmentach nieremontowanych brak było odpowiedniej infrastruktury lub była ona w stanie technicznym budzącym zastrzeżenia, natomiast na odcinkach po przebudowach infrastruktura dla pieszych i rowerzystów była na najlepszym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 14, 1051-1097)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że na niemodernizowanych odcinkach ulic Kartuskiej i Słowackiego stan infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom jest niezadawalający i wymaga podjęcia działań na rzecz jej dostosowania do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu drogowego.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Modernizacja ulicy Kartuskiej (na odcinku od ul. Otomińskiej do granicy Miasta, na której nie występuje infrastruktura pieszka i rowerowa) znajduje się obecnie w fazie projektowej. Projekt będzie przewidywał rozbudowę ul. Kartuskiej do drogi klasy GP o przekroju dwupasmowym wraz z budową chodników, ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych. Przewidywany termin realizacji zadania to 2020 rok. Przebudowa ul. Słowackiego (na odcinku od ul. Chrzanowskiego do ul. Trawki - w starym przebiegu) planowana jest jako zadanie wspólne Gdańskiej Infrastruktury Wodociągowo-Kanalizacyjnej z Miastem, w ramach którego przewiduje się przebudowę istniejącego uzbrojenia podziemnego (kanalizacji sanitarnej) z jednoczesną przebudową elementów infrastruktury drogowej, w tym nawierzchni jezdni i chodników. Termin przebudowy uzależniony jest od zabezpieczenia środków finansowych na ten cel przez Gminę Miasta Gdańska”.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1097, 1169-1176)

14. W ramach czynności kontrolnych dokonano oceny parametrów technicznych infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów dla ww. 10 odcinków dróg. Dokonano jej dla przekrojów wybranych dla każdego z badanych odcinków, ze szczególnym uwzględnieniem norm szerokości dla poszczególnych elementów drogi, takich jak: chodniki, pasy dzielące (pasy zieleni), jezdnie, ścieżki rowerowe, pobocza, a także stanu technicznego ich nawierzchni. Stwierdzono, że parametry techniczne ww. elementów drogi były zgodne z normami określonymi w rozdziałach 6, 8 i 9 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1097)

15. W latach 2013-2015 (I poł.) część drogowych zadań inwestycyjnych (budowa i przebudowa) na terenie będącym w gestii Miasta Gdańska była prowadzona bez separacji ruchu samochodowego i rowerowego: w 2013 r. spośród 29 zadań - dwa (zakończone), w 2014 r. spośród 39 - dziewięć (zakończonych), w I poł. 2015 r. spośród 20, trzy zaprojektowano bez takiej separacji. Inwestycje bez separacji ruchu rowerowego, dotyczyły niewielkich przedsięwzięć: zjazdu do inwestycji prywatnej, wydzielenia lewoskrętów lub prawoskrętów, utwardzenia drogi, budowy dróg dojazdowych, remontów nawierzchni jezdni, remontu dylatacji.

W przypadku inwestycji prowadzonej na ulicy Świętokrzyskiej, szerokość pasa drogowego oraz przebieg drogi w nasypie uniemożliwiała wydzielenie drogi rowerowej. Ruch rowerowy zaplanowano poprowadzić po terenach rekreacyjnych

⁹ Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

poniżej korony, a w przypadku inwestycji prowadzonych na ulicy Małomiejskiej drogę rowerową zaplanowano w ramach SR STeR.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Informuję, że w mieście prowadzona jest zunifikowana polityka w zakresie organizacji ruchu rowerowego wprowadzona Zarządzeniem Nr 432/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia standardów technicznych oraz zasad planowania, projektowania i organizacji ruchu rowerowego na drogach publicznych i wewnętrznych, będących w trwałym zarządzie ZDiZ w Gdańsku oraz wprowadzenia wskaźników i wytycznych dla parkingów rowerowych. Dla zapewnienia bezpieczeństwa rowerzystów prowadzi się następujące rozwiązania w zakresie ruchu rowerowego:

1. na drogach objętych strefami uspokojonego ruchu tempo 30, czyli tam gdzie dopuszczona prędkość jest poniżej 30 km/h – dopuszcza się ruch rowerowy po jezdni;
2. na drogach o dopuszczalnej prędkości w przedziale 30-50 km/h wprowadza się pasy rowerowe wydzielone w jezdni. W przypadkach występowania dużego natężenia ruchu pojazdów oraz dużego udziału w ruchu pojazdów ciężarowych, ruch rowerowy prowadzi się po separowanych drogach rowerowych;
3. na drogach o prędkości powyżej 50 km/h wydzielą się separowane drogi rowerowe”.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 753-757, 1169-1176)

16. W latach 2013-2015 (I poł.) w ZDiZ obowiązywały kolejno trzy polisy od odpowiedzialności cywilnej z tytułu obrażeń i szkód, jakie mogli ponieść użytkownicy dróg, spowodowanych złym stanem tych dróg, bądź złą jakością wykonywanych robót, zawarte z towarzystwami ubezpieczeniowymi. Łączna kwota zawartych polis wynosiła 2 621,2 tys. zł. Z polis tych w 2013 r. wypłacono odszkodowania w kwocie 128,0 tys. zł 19 pieszym i rowerzystom, którzy ponieśli obrażenia lub uszkodzili rowery. W 2014 r. i w I poł. 2015 r. nie wypłacono odszkodowań z ww. tytułu.

W 2013 r. ZDiZ z tytułu odszkodowań wypłaciło bezpośrednio kwotę 20,9 tys. zł siedmiu poszkodowanym pieszym i rowerzystom, którzy ponieśli obrażenia lub uszkodzili rowery, w 2014 r. 51,2 tys. zł 11 poszkodowanym, a w I pół. 2015 r. 12,1 tys. zł czterem poszkodowanym. Łączna kwota wypłat z ww. tytułu dokonana bezpośrednio przez ZDiZ w latach 2013-2015 (I poł.) wyniosła 84,2 tys. zł.

Kwoty wypłacane ze środków własnych ZDiZ wynikały z warunków zawartych przez UM polisy ubezpieczeniowych, w których wskazano wysokość franszyzy redukcyjnej (10 tys. zł), tj. kwoty do której ubezpieczony pokrywa szkody ze środków własnych.

Dyrektor Wydziału Programów Rozwojowych UM poinformował: „W związku z corocznym wzrostem kosztów ubezpieczenia Miasta zmieniona została koncepcja ubezpieczenia dot. ryzyka odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności i posiadania mienia Gminy Miasta Gdańska. Od lipca 2013 roku do polisy wprowadzona została franszyza w wysokości 10 000 zł, co przyczyniło się do zmniejszenia składki ubezpieczeniowej. Szkody powyżej franszyzy tj. szkody powyżej 10 000 zł rozpatrywane są przez firmę, której zadaniem jest kompleksowa obsługa roszczeń cywilnych dotyczących odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności i posiadania mienia Gminy Miasta Gdańska. Gmina wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi ponosi koszty związane z likwidacją szkód poniżej 10.000 zł i koszty związane z wypłatą odszkodowań”.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 872-952)

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że: „nastąpiła zmiana zakresu ubezpieczenia dotycząca m.in. ZDiZ, która polegała na: (...) Ustaleniu Franszyzy redukcyjnej w odniesieniu do szkód osobowych: 10.000 zł, w odniesieniu do szkód rzeczowych: 10.000 zł, odpowiedzialność cywilna za podejmowane decyzje administracyjne: 10.000 zł. Zmiany te, a w szczególności ustalenie Franszyzy redukcyjnej spowodowały

w przypadku uznania odszkodowania konieczności dokonania ich wypłat bezpośrednio przez ZDiZ Gdańsk do ustalonej w Franszyzie redukcyjnej kwoty, tj. do wysokości 10.000 zł. W przypadku, gdyby uznana szkoda przekraczałaby ustaloną w Franszyzie redukcyjnej kwotę 10.000 zł, ZDiZ Gdańsk zobligowany byłby do wypłaty odszkodowania do wysokości 10.000 zł, a powyżej tej kwoty różnicę pokrywałby ubezpieczyciel”.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1135 1165-1168)

17. W latach 2013-2015 (I poł.) ZDiZ rozpatrywał dwie skargi przekazane przez Prezydenta Miasta Gdańska oraz 706 wniosków (w tym interpelacje radnych) dotyczących złego stanu technicznego lub zagrażającej brd organizacji ruchu na sieci zarządzanej infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom.

Skarga z dnia 2 stycznia 2013 r., przekazana za pośrednictwem UM, dotyczyła braku wypłaty odszkodowania dla poszkodowanego na chodniku. W jej wyniku ZDiZ skierował do UM pismo ubezpieczyciela informujące o odmowie wypłaty odszkodowania. Skarga z 3 stycznia 2015 r. dotyczyła praktyki umieszczania progów zwalniających tuż przed przejściem dla pieszych. Skarżący został poinformowany o planowanej zmianie organizacji ruchu i, w związku z tym, podjęciu działań w celu rozwiązania zgłaszanego problemu.

Wnioski dotyczyły następujących obszarów problemowych: stanu technicznego chodników i dróg rowerowych, oznakowania pionowego, oznakowania poziomego, bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wnioski były zgłaszane przez podmioty indywidualne i instytucjonalne, takie jak: szkoły, przedszkola, uczelnie wyższe, radni, rady osiedli, rady rodziców, spółdzielnie mieszkaniowe, administratorów budynków, przedsiębiorstwa, spółdzielnie inwalidów, związki zawodowe, jednostki samorządowe. Szczegółowej analizie poddano 10 wniosków z 2013 i 2014 r. oraz pięć z 2015 r. Były one rozpatrywane w sposób merytoryczny, po rzetelnym rozpatrzeniu ich zasadności oraz dokładnej analizie danego odcinka infrastruktury drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 953-954, 968-1049)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Zaktualizowanie karty opisu pracy pracownika wyznaczonego do wykonywania okresowych przeglądów stanu technicznego dróg, który nie posiada uprawnień budowlanych.
2. Weryfikowanie planu rozwoju sieci drogowej oraz informowanie o tych weryfikacjach organu właściwego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
3. Objęcie ewidencją całej sieci dróg publicznych zarządzanych przez ZDiZ oraz uzupełnienie w Książkach Dróg brakujących spisów związanych z wykazem opracowań projektowych oraz wykazem protokołów odbioru prac.
4. Zaktualizowanie procedur dotyczących przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg w zakresie wskazania osób wyznaczonych do tych czynności.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Warszawa, dnia 16 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy
Anna Noworyta
st. inspektor

Anna Noworyta
.....
podpis

Jacek Zaremba
główny specjalista kp

Jacek Zaremba
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

Tomasz Emiljan
.....
podpis