



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.2.1.2024

Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi

Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.140.2024 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 października 2024 r.

P/24/018 – Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi od 6 grudnia 2010 r. (dalej: Prezydent). (akta kontroli str.: 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. 2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022 – 2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
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 Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jacek Zaremba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/16/2024 z 5 stycznia 2024 r. 2. Adam Polej, specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr KIN/17/2024 z 5 stycznia 2024 r. (akta kontroli str.: 1-2)

¹ Czynności kontrolne zostały zakończone 12 kwietnia 2024 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent nie wszystkie zadania organu zarządzającego ruchem na drogach Łodzi realizował prawidłowo.

Sieć drogowa, na której Prezydent zarządzał ruchem, nie została w całości objęta zatwierdzoną organizacją ruchu, co naruszało przepisy art. 10 ust. 10b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴. Kontrola wybranych odcinków dróg wykazała, że aż 40% ich długości nie posiadało wymaganej zatwierdzonej organizacji ruchu. Prezydent nie przeprowadził analiz w celu ustalenia braków w tym zakresie.

Kontrola wybranych odcinków ulic⁵, rond i skrzyżowań, wchodzących w skład sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem przez Prezydenta, wykazała liczne nieprawidłowości, tj. przypadki funkcjonującego oznakowania, które nie występowało w zatwierdzonych organizacjach ruchu, bądź niewdrożenia organizacji ruchu wynikającej z zatwierdzonych projektów. Ujawniono też niezgodności oznakowania lub sposobu jego umieszczenia w pasie drogowym z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶ oraz liczne przypadki złego stanu technicznego oznakowania pionowego i poziomego. Duża liczba stwierdzonych nieprawidłowości miała istotny wpływ na ograniczenie czytelności oznakowania przez uczestników ruchu drogowego i świadczy o nierzetelnym nadzorze organu zarządzającego ruchem nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną dokumentacją projektową.

Ewidencja zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzona była niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 7 i 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷, gdyż większość rozpatrywanych projektów nie zawierała informacji o rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu – przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Stwierdzono przypadki zatwierdzania przez organ zarządzający ruchem przedkładanych projektów organizacji ruchu pomimo ich niekompletności - nie spełniały one bowiem wymagań określonych w przepisie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia. Organ zarządzający ruchem, w związku z brakiem informacji o terminie wprowadzania organizacji ruchu, nie wykonywał – w skontrolowanych przypadkach - wymaganych przepisem § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu. W konsekwencji nie informował również zarządu dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, co było niezgodne z przepisem § 12 ust. 4 ww. rozporządzenia.

Kontrola wykazała, że cztery z 97 okresowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Prezydentowi zostały przeprowadzone z opóźnieniem – wynoszącym od 1 do 13 dni – w stosunku do sześciomiesięcznego terminu, o którym mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, oraz nieskuteczność w egzekwowaniu usuwania zgłoszonych do zarządu dróg nieprawidłowości w tym zakresie.

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

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., dalej: PRD

⁵ 1% sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem przez Prezydenta.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. warunków technicznych.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie ws. zarządzania ruchem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym
Opis stanu faktycznego	1.1. Zgodnie z art. 10 ust. 6 PRD Prezydent zarządzał ruchem na drogach publicznych położonych w granicach Miasta Łodzi (dalej: Miasto), z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Zadania związane z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych, stosownie do regulaminu organizacyjnego Urzędu⁹, zostały przypisane do Biura Inżyniera Miasta (dalej: BIM), usytuowanego w strukturach Departamentu Strategii i Rozwoju¹⁰. W szczególności zadania te realizował Oddział Zarządzania Ruchem na Drogach, funkcjonujący w ramach BIM (dalej: BIM/OZRD). Pracami BIM/OZRD kierował bezpośrednio dyrektor BIM, który zgodnie z opisem stanowiska pracy pełnił funkcję zarządzającego ruchem na drogach publicznych poprzez nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników BIM/OZRD. Szczegółowy zakres zadań realizowanych przez BIM/OZRD został określony w zarządzeniach Prezydenta¹¹. (akta kontroli str.:496-636) Zadania związane z zarządzaniem ruchem na drogach w latach 2022-2024 realizowane były w BIM/OZRD przez dziewięciu pracowników (w tym dyrektora BIM i jego zastępcę). Upoważnienia pracowników BIM/OZRD do realizacji tych zadań, w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu, zostały udzielone przez Prezydenta¹². (akta kontroli str.: 22-23, 36-38, 638-654, 959-964, 1128-1131, 1309-1310) Pracownicy BIM/OZRD posiadali doświadczenie zawodowe z takich jednostek, jak: Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi (dalej: ZDiT), Komenda Miejska Policji w Łodzi (dalej: KMP), Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Łodzi. Ponadto dyrektor BIM ukończył studia podyplomowe z zakresu inżynierii ruchu drogowego, jego zastępca – studia wyższe w dziedzinie transportu samochodowego, sześciu pracowników BIM/OZRD studia wyższe, w tym jeden na kierunku budownictwo ze specjalizacją budownictwo komunikacyjne, a trzech na kierunku transport. Pięciu pracowników BIM/OZRD uczestniczyło też w szkoleniach z zakresu zarządzania ruchem. (akta kontroli str.: 675-759) ZDiT (odpowiedzialny za zarząd drogami na terenie Miasta) oraz BIM (m.in. odpowiedzialne za zatwierdzenie organizacji ruchu) usytuowano w jednym budynku, co pozwoliło na obsługę spraw związanych z wprowadzeniem lub zmianą organizacji ruchu w jednym miejscu. Wprowadzono także ujednolicony wniosek w zakresie zaopiniowania i ewentualnego dalszego zatwierdzenia dokumentacji projektowej, co wyeliminowało potrzebę dwukrotnego składania dokumentacji do ww. instytucji. Ponadto wprowadzono działania mające na celu wstępne uzgadnianie lub weryfikowanie szczegółowych rozwiązań organizacji ruchu, przed złożeniem oficjalnego wniosku o zatwierdzenie. (akta kontroli str.:12-19, 817-846)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Łodzi został wprowadzony zarządzeniami Prezydenta Miasta Łodzi: Zarządzenie Nr 637/VIII/19 z dnia 27 lutego 2019 r. zastąpione przez Zarządzenie Nr 2889/2022 z dnia 23 grudnia 2022 r.

¹⁰ W regulaminie organizacyjnym z dnia 27 lutego 2019 r. BIM był ujęty w ramach Departamentu Architektury i Rozwoju

¹¹ Zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Biuro Inżyniera Miasta: Zarządzenie Nr 6546/VIII/17 z dnia 26 lipca 2017 r./ Zarządzenie Nr 1963/2022 z dnia 30 sierpnia 2022 r./ Zarządzenie Nr 1147/2023 z dnia 19 maja 2023 r.

¹² Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie upoważnień pracowników BIM do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem: Zarządzenie Nr 7136/VIII/21 z dnia 4 maja 2021 r./ Zarządzenie Nr 63/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r./ Zarządzenie Nr 449/2022 z dnia 04 marca 2022 r./ Zarządzenie Nr 1163/2022 z dnia 24 maja 2022 r./ Zarządzenie Nr 2570/2022 z dnia 21 listopada 2022 r.

1.2. Uchwałami Rady Miasta określono sieć dróg w granicach administracyjnych Miasta (z uwzględnieniem ich kategorii¹³), na których Prezydent był organem zarządzającym ruchem drogowym. W imieniu Prezydenta, obowiązki zarządcy dróg publicznych i wewnętrznych na terenie Miasta wykonywał ZDiT. BIM/OZRD dysponował wykazem odcinków ulic według nazw wraz z ich przebiegiem, z podziałem na poszczególne kategorie dróg, które obejmowały całą sieć dróg objętych zarządzaniem ruchem. Według stanu na 1 stycznia 2024 r. wykaz obejmował: 957 odcinków ulic wg ich nazw na drogach gminnych, 227 odcinków ulic wg ich nazw na drogach powiatowych, cztery odcinki ulic (o łącznej długości 15 261 m) wg ich nazw na dwóch drogach wojewódzkich (nr 710 i 713), 25 odcinków ulic (o łącznej długości 68 184 m) wg ich nazw na czterech drogach krajowych (nr: 14, 71, 72, 91) oraz 1 276 odcinków dróg wg ich nazw na drogach wewnętrznych.

(akta kontroli: 346-449)

W BIM/OZRD prawidłowo określone zostały granice dróg objętych zarządzaniem ruchem¹⁴. Kontrola losowo wybranych dziewięciu odcinków dróg wykazała, że pomiędzy drogami objętymi zarządzaniem ruchem przez Prezydenta, a sąsiadującymi z Miastem, granice były wyznaczone w sposób precyzyjny.

(akta kontroli str.: 22-23, 36-38, 454-485, 1094-1095, 1100-1104)

Długość sieci drogowej na której realizowano zadania organu zarządzającego ruchem, wynosiła na koniec 2022 r. i 2023 r. oraz według stanu na 1 marca 2024 r. odpowiednio: 1 484,8 km (z tego drogi publiczne – 1 036 km), 1 484 km (z tego drogi publiczne – 1 036,4 km) i 1 490,2 km (z tego drogi publiczne – 1 037,8 km).

W BIM/OZRD nie prowadzono analiz wskazujących na stopień pokrycia sieci drogowej, objętej zarządzaniem ruchem, projektami zatwierdzonej organizacji ruchu (dalej: PZOR), procedowanymi według zasad określonych w rozporządzeniu ws. zarządzania ruchem. Do ewidencji PZOR wpisywano bowiem nazwę ulicy objętej nową organizacją ruchu bez podania kilometrażu. Powyższe było zgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Jak wyjaśnił dyrektor BIM, sieć drogowa objęta PZOR liczona w długości może być określona wyłącznie na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji prowadzonej od momentu powstania organu zarządzającego ruchem na drogach do dnia obecnego, co wymagałoby olbrzymich nakładów pracy celem wyodrębnienia wnioskowanych danych. Wskazał przy tym, że zgodnie z obowiązującymi przepisami w ewidencji PZOR zamieszczone były nazwy ulic, a nie kilometraż odcinków objętych organizacją ruchu co spowodowało, że nie jest możliwe przetwarzanie danych w zakresie łącznej długości sieci drogowej objętej PZOR. Wyjaśnił przy tym, że Urząd nie posiada pełnego pokrycia dróg objętych zarządzaniem ruchem zatwierdzonymi organizacjami ruchu, a w oparciu o zleconą inwentaryzację oznakowania drogowego, można oszacować, że pokrycie dróg PZOR kształtuje się na poziomie ok. 70%.

(akta kontroli str.: 9, 12-19)

Kontrola zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu (dalej: PZSOR) dla wybranych losowo 18 odcinków dróg publicznych, na których Prezydent zarządzał ruchem, o łącznej długości 91,4 km (6% zarządzanej sieci drogowej) oraz dwóch rond i ośmiu skrzyżowań¹⁵ wykazała m.in., że 40% zbadanej próby, tj. odcinki dróg o łącznej długości 36,5 km nie zostały objęte PZSOR. Ustalono ponadto, że trzy skrzyżowania i jedno rondo nie posiadały zatwierdzonej organizacji ruchu, pokrycie dokumentacją projektową trzech skrzyżowań i jednego ronda kształtowało się na poziomie od 2% do 10%, a dwa skrzyżowania objęto w pełni PZSOR¹⁶.

(akta kontroli str.: 12-19, 1098-1099, 1105-1117, 1313-1508)

W okresie objętym kontrolą ewidencja PZOR prowadzona była w wersji elektronicznej w rozbiu na poszczególne lata, oddzielnie dla PZSOR, która uwzględniała również projekty odrzucone, a także dla projektów zatwierdzonych czasowych organizacji ruchu (dalej: PZCOR). Ewidencję PZSOR prowadzono oddzielnie dla projektów na drogach publicznych

¹³ Drogi kategorii: gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych).

¹⁴ Do ustalania granic administracyjnych pracownicy BIM/OZRD używali narzędzi Łódzkiego Ośrodka Geodezji: Intersit (Łódzki Internetowy System Informacji o Terenie) oraz GEOINFO.

¹⁵ Z tego pokrycia PZSOR 10 odcinków o długości 14 200 m i 10 rond i skrzyżowań ustalono na podstawie wyników przeprowadzonych oględzin stanu oznakowania w porównaniu z dostępnymi w BIM/OZRD zatwierdzonymi organizacjami ruchu.

¹⁶ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

oraz wewnętrznych, natomiast ewidencję PZCOR – dla projektów na drogach publicznych i wewnętrznych łącznie bez wskazania, jakiej kategorii drogi dany projekt dotyczy. Ewidencja PZOR obejmowała sekcje dotyczące wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Dane w ewidencji zamieszczono prawidłowo, z wyjątkiem wpisów do sekcji: *rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu* (odpowiednio § 9 ust. 2 pkt 7 i 8 ww. rozporządzenia)¹⁷.

(akta kontroli str.: 39-345, 1132-1158)

Kontrola 10 wybranych losowo PZOR wykazała, że w BIM/OZRD zgodnie z przepisami § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem realizowano obowiązek dotyczący wymaganego czasu przechowywania poprzednio obowiązujących PZOR.

(akta kontroli str.: 26, 495)

1.3. Według ewidencji PZOR w okresie od początku 2022 r. do 1 marca 2024 r. do BIM/OZRD wpłynęło do rozpatrzenia łącznie 7 166 projektów organizacji ruchu (dalej: POR) na drogach publicznych i wewnętrznych (614 projektów stałej organizacji ruchu (dalej: PSOR) na drogach publicznych, 165 PSOR na drogach wewnętrznych i 6 387 projektów czasowej organizacji ruchu (dalej: PCOR) na drogach publicznych i wewnętrznych łącznie), z tego:

- w latach 2022 – 2023 – łącznie 6 621 POR na drogach publicznych i wewnętrznych (560 PSOR na drogach publicznych, 152 PSOR na drogach wewnętrznych i 5 909 PCOR na drogach publicznych i wewnętrznych łącznie);
- w okresie od początku 2024 r. do 1 marca 2024 r. – łącznie 545 POR na drogach publicznych i wewnętrznych (54 PSOR na drogach publicznych, 13 PSOR na drogach wewnętrznych i 478 PCOR na drogach publicznych i wewnętrznych łącznie).

Analiza czasu rozpatrywania przedkładanych POR, dokonana na próbie wybranych 80 projektów¹⁸ (1,2% wszystkich POR, które w latach 2022 – 2023 wpłynęły do BIM/OZRD celem zatwierdzenia) wykazała, że 65 zatwierdzono w ciągu 30 dni od daty wpływu, natomiast 15 (18,7%) w przedziale od 32 do 123 dni.

Ustalono też, że 53 POR (66,3%) przedłożone do zatwierdzenia, spełniały wymagania określone w przepisach § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, tj. były kompletne, natomiast pozostałe 27 (33,8%) – które podlegały rozpatrywaniu i zostały zatwierdzone – było niekompletnych¹⁹.

(akta kontroli str.: 16, 26-34, 39-345, 491-495, 1132-1158)

1.4. Spośród 614 PSOR na drogach publicznych, które w okresie od początku 2022 r. do 1 marca 2024 r. wpłynęły do BIM/OZRD celem rozpatrzenia, 605 (99%) zostało zatwierdzonych²⁰, z tego 44 (7,3%) po wprowadzeniu zmian lub uwag. Pozostałe dziewięć PSOR (1,5%) nie zostało zatwierdzonych, z tego siedem odrzucono²¹, a dwa odesłano w celu wprowadzenia poprawek²². Przy tym jednostki projektujące organizację ruchu (prywatni inwestorzy) nie zareagowały na wezwanie BIM/OZRD, dotyczące konieczności dokonania wymaganych korekt w złożonych projektach. Przyczyną odrzucenia PSOR o nr ewidencyjnych 116/2022 i 151/2022²³, które zostały złożone przez ZDiT, była ich niezgodność z zasadami umieszczania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku PSOR o nr ewidencyjnych 10/2023, 209/2023 i 31/2024²⁴ - złożonych przez BIM - powodem odrzucenia były negatywne opinie właściwego komendanta Policji lub ZDiT, które dotyczyły wpływu projektowanej organizacji ruchu na bezpieczeństwa ruchu drogowego. Natomiast w przypadku złożonych przez prywatnych inwestorów PSOR o nr ewidencyjnych 42/2024

¹⁷ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁸ Z tego 56 PSOR na drogach publicznych (10% wszystkich PSOR na drogach publicznych) i 24 PCOR na drogach publicznych i wewnętrznych (0,4% wszystkich PCOR na drogach publicznych i wewnętrznych łącznie). Zgodnie z ewidencją PZOR wszystkie wybrane do szczegółowej analizy POR po zatwierdzeniu zostały wdrożone. W przypadku, gdy w ewidencji wskazano na fakt niewdrożenia POR, projekty te celowo nie zostały objęte badaniem kontrolnym.

¹⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁰ Na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

²¹ Wg ewidencji PZCOR nr: 116/2022, 151/2022, 10/2023, 209/2023, 31/2024, 42/2024, 45/2024.

²² wg ewidencji PZCOR nr: 143/2023, 261/2023 - na podstawie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

²³ Na podstawie § 8 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

²⁴ Na podstawie § 8 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

i 45/2024²⁵, jako powód odrzucenia została wskazana niezgodność z zasadami umieszczania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego lub potrzebami społeczności lokalnej.

Wszystkie 6 387 PCOR na drogach publicznych i wewnętrznych, które w okresie od początku 2022 r. do 1 marca 2024 r. wpłynęły do BIM/OZRD celem rozpatrzenia, zostało zatwierdzonych bez zmian.

Jak wyjaśnił dyrektor BIM, zgodnie z przyjętą w BIM/OZRD praktyką, w wyniku wstępnych roboczych ustaleń i uzgodnień dokonywanych pomiędzy pracownikami BIM/OZRD i zainteresowanymi jednostkami projektującymi organizację ruchu w sprawie szczegółowych rozwiązań w tym zakresie, które poprzedzały oficjalne przedkładanie wniosków do rozpatrzenia, wspomniane zmiany i uwagi proponowane przez BIM/OZRD zostały już uwzględnione w oficjalnie złożonych wnioskach.

(akta kontroli str.: 16-17, 39-345, 1132-1158, 1167)

W okresie objętym kontrolą pracownicy BIM/OZRD nie korzystali podczas procesu rozpatrywania zgłoszonych POR z opinii rzeczoznawców, audytorów lub biegłych w zakresie wpływu planowanych organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo oraz środowisko, w tym w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza, tj. z możliwości określonej w przepisie § 8 ust. 1 pkt 2-3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Nie powoływali także komisji o których mowa w przepisie § 8 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Wątpliwości i opinie związane z POR omawiane były podczas cyklicznych (raz na kwartał) posiedzeń Miejskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: MRBRD) przy udziale przedstawicieli BIM/OZRD, Policji i ZDiT. Z inicjatywy BIM w kwietniu 2023 r. podpisano ponadto porozumienie pomiędzy BIM, ZDiT, KMP i Politechniką Łódzką, obejmujące zasady współdziałania stron w zakresie czynności prowadzących do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa oraz efektywniejszego zarządzania ruchem na drogach miejskich, z wykorzystaniem dostępnych oraz nowych rozwiązań oznakowania, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str.: 10, 17-18, 907-958, 1126, 1171-1172)

BIM było organizatorem działań MRBRD. Podczas jej posiedzeń, w obecności przedstawicieli Policji, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, ZDiT oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego, każdorazowo omawiano problematykę obejmującą organizację ruchu na drogach miejskich. BIM organizowało również cykliczne cotygodniowe spotkania, w których uczestniczyli przedstawiciele ZDiT, Zarządu Inwestycji Miejskich²⁶ (dalej: ZIM), Policji, Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Łodzi, Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego oraz inwestorów drogowych.

(akta kontroli str.: 10, 17-18, 907-958, 1126, 1171-1172)

1.5. W okresie od początku 2022 r. do 1 marca 2024 r. BIM/OZRD z własnej inicjatywy sporządził 253 PSOR na drogach publicznych, co stanowiło 41% wszystkich PSOR na tych drogach, które w tym okresie wpłynęły do BIM/OZRD celem rozpatrzenia. Opracowanie ww. projektów było konsekwencją przeprowadzonych w BIM/OZRD analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Wyniki i wnioski z tych analiz wskazywały bowiem na potrzebę poprawy bezpieczeństwa ruchu, usprawnienia ruchu drogowego oraz realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych.

W wyniku przeprowadzonych ww. analiz, w ramach pięciu umów wykonawczych o łącznej wartości 123,8 tys. zł²⁷ BIM/OZRD zlecił w 2023 r. do opracowania podmiotom zewnętrznym dokumentację projektową w zakresie stałej organizacji ruchu (dalej: SOR), obejmujących odcinki dróg publicznych i sygnalizację świetlną. Jak wyjaśnił dyrektor BIM, główną przyczyną zlecenia opracowania ww. dokumentacji wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym, zamiast sporządzenia jej przez pracowników zatrudnionych w BIM/OZRD w ramach obowiązków służbowych, były ograniczenia kadrowe.

²⁵ Na podstawie § 8 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 5 pkt 2 oraz ust. 6 pkt 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

²⁶ Jednostka budżetowa Urzędu.

²⁷ Umowy nr BIM: 3/1/2023 (9,3 tys. zł brutto), 3/2/2023 (10 tys. zł brutto), 3/3/2023 (15 tys. zł brutto) z 25 września 2023 r.; 3/4/2023 z 29 września 2023 r. (44,5 tys. zł brutto); 3/5/2023 z 28 września 2023 r. (45 tys. zł brutto).

Dyrektor BIM wyjaśnił m.in., że decyzje o konieczności ww. zmian w organizacji ruchu wynikały przede wszystkim z: bieżących ustaleń okresowych kontroli prawidłowości oznakowania, przeprowadzonych przez pracowników BIM/OZRD (...), bieżących czynności BIM/OZRD w ramach zarządzania obszarowym systemem sterowania ruchem, dyskusji obejmującej problematykę związaną z organizacją ruchu podczas posiedzeń gremiów, w których uczestniczyli przedstawiciele BIM/OZRD (MRBRD, Komisje Transportowe i Przystankowe funkcjonujące w strukturze ZDiT), jak też analizy wniosków dotyczących potrzeby zmiany SOR, zgłaszanych pisemnie do BIM/OZRD przez jednostki Straży Miejskiej i Policji.

(akta kontroli str.: 10-11, 965-984, 1166-1177, 1180-1181)

W okresie od początku 2022 r. do 1 marca 2024 ZDiT nie przekazywał do BIM/OZRD pisemnych analiz dotyczących organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Przedstawił natomiast do rozpatrzenia 62 PSOR, z tego dwa w 2022 r. zostały odrzucone. Koszty poniesione przez ZDiT w związku z wprowadzeniem PZSOR wyniosły w ww. okresie 1 353,3 tys. zł brutto, z tego koszty wprowadzenia PZSOR w sytuacji gdy jednostką składającą projekt był ZDiT – 238,2 tys. zł brutto.

(akta kontroli str.: 39-43, 47-49, 1125, 1132, 1159, 1179, 1203-1204)

1.6. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem jednostka wprowadzająca organizację ruchu powinna zawiadamiać m.in. organ zarządzający ruchem, o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu, natomiast jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, powinien przeprowadzić kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia). W BIM/OZRD nie wdrożono żadnych procedur formalno – prawnych regulujących zasady i tryb postępowania w powyższym zakresie. Szczegółową kontrolą pod kątem prawidłowości realizacji przez BIM/OZRD ww. obowiązku objęto 80 PZOR²⁸, które zgodnie z przekazaną kontrolującym ewidencją zostały wdrożone²⁹.

(akta kontroli str.: 11, 966, 1161)

Pracownicy BIM/OZRD, działając na podstawie §12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, przeprowadzili w latach 2022-2024³⁰ 97 kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, z tego w 2022 r. – 43 kontrole, w 2023 r. – 44 kontrole i w roku 2024 – 10 kontroli. Każdorazowo kontrolami objęto całość zarządzanej sieci drogowej.

(akta kontroli str.: 965-967, 993-1093, 1128-1131, 1166-1167, 1182-1200, 1309-1310)

Weryfikacja terminowości wykonania ww. kontroli, wykazała, że 93 kontrole (96%) zostały przeprowadzone co najmniej raz na 6 miesięcy, tj. z częstotliwością zgodną z §12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Jednocześnie ustalono, że 15 spośród ww. kontroli zostało wykonanych w ostatnim dniu przewidzianym przepisami prawa. Natomiast cztery kontrole (4%) zostały przeprowadzone z opóźnieniem³¹.

Analiza opisanych w protokołach kontroli (wykonywanych przez pracowników BIM/OZRD na podstawie §12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem) nieprawidłowości wykazała, że w dziesięciu przypadkach nieprawidłowości te wystąpiły ponownie w kolejnych protokołach, z tego w dwóch przypadkach zostały stwierdzone trzykrotnie³².

(akta kontroli str.: 965-967, 993-1093, 1128-1131, 1166-1167, 1182-1200, 1309-1310)

Dyrektor BIM poinformował, że kontrole wykonywane na podstawie §12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem przeprowadzano w różnych godzinach, także po zmroku, gdy wystąpiła konieczność weryfikacji widoczności oznakowania.

²⁸ Sposób doboru próby został wskazany w sekcji wystąpienia pokontrolnego: obszar 1 pkt 1.3.

²⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁰ Od 1.01.2022 r. do 29.02.2024 r.

³¹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³² Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie zapewnił objęcia całości sieci drogowej, na której zarządzał ruchem, zatwierdzoną organizacją ruchu, co było niezgodne z art. 10 ust. 10b PRD. Przepis ten stanowi, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Kontrola wybranych odcinków dróg o łącznej długości 91,4 km (6% zarządzanej sieci drogowej) oraz dwóch rond i ośmiu skrzyżowań wykazała, że 40% długości skontrolowanych odcinków nie zostało objętych PZSOR. Ustalono też, że trzy skrzyżowania i jedno rondo nie posiadały zatwierdzonej organizacji ruchu, pokrycie dokumentacją projektową trzech skrzyżowań i jednego ronda kształtowało się na poziomie od 2% do 10%, a tylko dwa skrzyżowania objęto w pełni PZSOR. Co istotne, do czasu zakończenia czynności kontrolnych organ zarządzający ruchem nie rozpoczął analizy mającej na celu ustalenie lokalizacji tej części sieci drogowej, która wymaga uzupełnienia dokumentacją projektową.

(akta kontroli str.: 12-19, 1098-1099, 1105-1117, 1314-1508)

Dyrektor BIM wyjaśnił m.in., że: w sposób nieprzerwany uzupełnia dokumentację dotyczącą projektów stałych organizacji ruchu. Z uwagi jednak na zakres, skomplikowaną siatkę dróg miejskich oraz możliwości realizacyjne i finansowe Miasta jest to proces długotrwały. Wyjaśniający zauważył, że ustawodawca nowelizując w 2022 r. przedmiotowy przepis PRD nie wskazał okresu przejściowego, do którego należy doprowadzić stan faktyczny. Podkreślił, że sieć drogowa objęta zatwierdzonymi organizacjami ruchu może być określona na podstawie szczegółowej analizy ewidencji dokumentacji prowadzonej od momentu powstania organu zarządzającego ruchem na drogach do dnia obecnego. Według wyjaśniającego powyższy proces wymagałby jednak olbrzymich nakładów pracy, a dodatkowo brak jest formalnych wymagań w tym zakresie narzuconych na organ zarządzający ruchem. Dyrektor BIM podkreślił, że dokonując kontroli organizacji ruchu na odcinkach, które nie posiadają dokumentacji projektowych BIM/OZRD bezwzględnie weryfikuje zgodność oznakowania z obowiązującymi przepisami oraz czy nie stwarza ono zagrożenia w ruchu drogowym.

(akta kontroli str.: 1313-1314)

Wyjaśnienia dyrektora BIM nie znajdują uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym. Przepis art. 10 ust. 10b PRD stanowi, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu. Brak pełnej dokumentacji projektowej dla zarządzanej sieci dróg rodzi ryzyko, że cyklicznie wykonywane kontrole prawidłowości i zgodności oznakowania nie odnoszą się w żadnym stopniu do wymaganej przepisami prawa zatwierdzonej dokumentacji projektowej, a jedynie do indywidualnej i subiektywnej oceny osoby przeprowadzającej kontrolę.

Zauważyć należy, że przepis art. 10 ust. 10b PRD wszedł w życie 21 września 2022 r., przy czym - jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy – dodanie ust. 10b miało na celu ugruntowanie na poziomie ustawy warunku bezwzględnego dopuszczenia ruchu na drodze wyłącznie na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu³³. Dodatkowo, NIK wskazuje na utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym tylko legalne ustawienie znaku może skutkować odpowiedzialnością za wykroczenie³⁴.

Nieobjęcie zarządzanych dróg PZSOR skutkowało tym, że BIM/OZRD nie był w stanie realizować nałożonego na niego obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Zgodnie z tym przepisem organ zarządzający ruchem powinien prowadzić kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych,

³³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw – druk 2398, uzasadnienie do projektu s. 50 (dostęp: 19.03.2024 r.): <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2398>

³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 14.06.2013 r., IV KK 140/13; wyrok Sądu Najwyższego z 24.04.2013 r., IV KK 99/13; wyrok Sądu Najwyższego z 17.03.2016 r., V KK 34/16.

urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Ponadto przepis § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f ww. rozporządzenia wskazuje, że działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są poprzez: podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności: nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu. BIM/OZRD nie posiadając zatwierdzonej organizacji ruchu dla sieci dróg, na których wykonywał zadania z zakresu zarządzania ruchem, nie był w stanie wykonywać rzetelnie przypisanych mu zadań.

2. Prezydent nie zapewnił prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zgodnie z przepisami § 9 ust. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. W przypadkach gdy przedmiotem zatwierdzenia były POR przedkładane przez podmioty inne niż BIM/OZRD³⁵, co dotyczyło większości rozpatrywanych projektów (364 z 617 - 59%), w sekcjach dotyczących obowiązku wskazania w ewidencji PZOR rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 7 ww. rozporządzenia) i przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 8 ww. rozporządzenia) odpowiednio: nie zamieszczano konkretnej daty, a zamiast tego wskazywano, że ww. termin był „zgodny z wnioskiem” oraz zamieszczano przedział czasowy przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – zamiast podania precyzyjnej daty.

(akta kontroli str.: 39-345, 1132-1158, 1160)

Dyrektor BIM wyjaśnił, że przyczyną prowadzenia przez BIM/OZRD ewidencji z naruszeniem ww. przepisów rozporządzenia ws. zarządzania ruchem było nieotrzymywanie zawiadomień od jednostek wprowadzających organizację ruchu o terminie jej wprowadzenia (co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu), o których mowa w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, pomimo każdorazowego pisemnego odnotowywania tego obowiązku towarzyszącemu zatwierdzaniu POR. Wyjaśniający wskazał, że BIM/OZRD nie posiadał środków prawnych do skutecznego egzekwowania ww. zawiadomień i w konsekwencji – z powodu braku informacji o rzeczywistych terminach wprowadzenia organizacji ruchu – do ewidencji wprowadzano przewidywane terminy pochodzące z wniosków o rozpatrzenie POR.

(akta kontroli str.: 1205)

Argumenty zaprezentowane przez dyrektora BIM nie mogą usprawiedliwiać niezgodnego z przepisami prowadzenia ewidencji PZOR. Należy podkreślić, że w BIM/OZRD, nie wdrożono także żadnego modelu postępowania w sytuacji nieuzyskania zawiadomienia na 7 dni przed wprowadzeniem nowej zatwierdzonej organizacji ruchu. Wobec braku ww. zawiadomienia pracownicy BIM/OZRD nie tylko nieprawidłowo prowadzili ewidencję, ale także nie informowali ZDiT o utracie ważności PZOR, do czego byli zobowiązani na podstawie § 12 ust. 4 w zw. z § 8 ust. 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

3. Prezydent dopuścił do zatwierdzania organizacji ruchu pomimo tego, że złożone projekty organizacji ruchu nie zawierały elementów wymaganych przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Spośród poddanych kontroli 80 POR³⁶, które w latach 2022 – 2023 wpłynęły do BIM/OZRD celem rozpatrzenia, 27 (33,8%) zostało zatwierdzonych pomimo ich niekompletności, tj. nie zawierały one wszystkich elementów określonych w przepisie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ujawnione braki dotyczyły następujących obowiązkowych elementów jakie powinien zawierać POR: załączenie planu orientacyjnego (§ 5 ust. 1 pkt 1) oraz wskazanie: skali na planie orientacyjnym (§ 5 ust. 1 pkt 1), skali na planie sytuacyjnym (§ 5 ust. 1 pkt 2), przewidywanego terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu w przypadku PSOR, a także precyzyjnego przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i przywrócenia stałej organizacji ruchu w przypadku PCOR (§ 5 ust. 1 pkt 6).

(akta kontroli str.: 491-495, 1161)

Dyrektor BIM wyjaśnił, że z uwagi na brak wpływu na zawartość merytoryczną POR, niewskazanie skali na planach orientacyjnym i sytuacyjnym nie stanowiło wystarczającej

³⁵ O których mowa w § 4 ust. 3 pkt 1, 2a-4 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

³⁶ Sposób doboru próby został wskazany w sekcji wystąpienia pokontrolnego: obszar 1 pkt 1.3.

podstawy do opóźniania procedury zatwierdzania złożonych POR, poprzez ich odrzucenie lub odesłanie w celu wprowadzenia poprawek.

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor BIM nie wskazał przyczyn zatwierdzenia POR, które nie zawierały pozostałych wymaganych elementów, tj. przewidywanego terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu w przypadku PSOR, a także precyzyjnego przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i przywrócenia stałej organizacji ruchu w przypadku PCOR (§ 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem).

(akta kontroli str.: 1207)

NIK nie podzieliła argumentacji dyrektora BIM w sprawie dopuszczalności zatwierdzania niekompletnych POR. Rozporządzenie ws. zarządzania ruchem w § 5 ust. 1 oraz § 7 precyzyjnie wskazało elementy składowe i warunki, które powinien spełniać POR przedstawiony do zatwierdzenia. Ujawnienie przez BIM/OZRD niekompletności POR, już na wstępnym etapie rozpatrywania skutkować powinno odstąpieniem od dalszego procedowania i – w zależności od skali braków i ich wpływu na zawartość merytoryczną – odrzuceniem POR lub odesłaniem w celu wprowadzenia poprawek.

4. Prezydent nie zapewnił przeprowadzania kontroli wszystkich 56 objętych badaniem kontrolnym zatwierdzonych i wprowadzanych projektów stałych organizacji ruchu, czym dopuścił do naruszenia przepisu § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Ponadto, organ zarządzający ruchem we wszystkich tych przypadkach nie informował także zarządcy drogi o utracie ważności zatwierdzonych, a nie wprowadzonych projektów stałych organizacji ruchu – pomimo obowiązku określonego w przepisie § 12 ust. 4 w zw. z § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia. Analiza zgromadzonej w BIM/OZRD dokumentacji dotyczącej wybranych 80 PZOR³⁷, które zgodnie z prowadzoną ewidencją PZOR zostały wdrożone wykazała, bowiem że jednostki wprowadzające SOR lub czasową organizację ruchu (dalej: COR) nie zawiadamiały BIM/OZRD o terminie ich wprowadzenia.

(akta kontroli str.: 39-345, 491-495, 1161)

Dyrektor BIM wyjaśnił m.in. że: procedury związane z wykonywaniem kontroli zadań technicznych wynikających z wdrożonych stałych i czasowych organizacji ruchu były realizowane na bieżąco. Według wyjaśniającego 18 PZSOR (23% PZOR objętych analizą) zostało skontrolowanych, w przypadku 36 (12 PZSOR i 24 PZCOR) BIM/OZRD nie dysponuje dokumentacją świadczącą o wpływie zawiadomień i przeprowadzeniu przedmiotowych kontroli, a 26 PZSOR nie zostało w ogóle wdrożonych przez inwestorów, czego potwierdzenie miała stanowić załączona do wyjaśnień dokumentacja źródłowa (m.in. zawiadomienia i protokoły kontroli). Nie odnosząc się do poddanych analizie kontrolnej wybranych 24 PZCOR i nie załączając w tym zakresie stosownych dowodów z dokumentów, dyrektor BIM wskazał, że co do zasady kontrole ich wdrożenia i przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu prowadzone były systematycznie, z dużą częstotliwością, jednakże z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe, czynności kontrolne dotyczyły głównie PZSOR. Stwierdził również, że przy zatwierdzaniu każdego POR informacja o konieczności wypełnienia obowiązku wynikającego z zapisów § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem była wyraźnie wskazywana jednostkom wprowadzającym organizację ruchu w postaci odpowiedniego zapisu na pieczęci, jednakże BIM/OZRD nie posiadał środków prawnych do skutecznego egzekwowania tego wymogu. W odniesieniu do braku udokumentowania przekazywania informacji o utracie ważności PZOR wyjaśniający poinformował, że w uzasadnionych przypadkach były one ustnie przekazywane do wiadomości ZDiT. Według dyrektora BIM egzekwowanie realizacji wniosków pokontrolnych odbywało się w porozumieniu z inwestorami, przy czym nie dochowywano w tym zakresie zasady pisemności. Odnosząc się do wspomnianych w niniejszych wyjaśnieniach 26 niewdrożonych PZSOR poinformował, że w przypadku niewdrożenia zatwierdzonego projektu w ewidencji PZOR, zamiast informacji o tym fakcie, w sekcji „rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu” błędnie wskazywano jej przewidywany termin wprowadzenia lub zmiany, pochodzący z wniosku o zatwierdzenie POR. Dyrektor BIM nie wskazał przyczyn niewdrożenia procedur regulujących tryb i zasady postępowania w zakresie objętym niniejszymi wyjaśnieniami.

³⁷ Sposób doboru próby został wskazany w sekcji wystąpienia pokontrolnego: obszar 1 pkt 1.3.

NIK nie podzieliła argumentacji zawartej w przywołanych wyżej wyjaśnieniach dyrektora BIM. Stwierdzenie, iż procedury związane z wykonywaniem kontroli zadań technicznych wynikających z wdrożonych stałych i czasowych organizacji ruchu były realizowane na bieżąco, nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym w toku kontroli materiale dowodowym. Z załączonej do wyjaśnień dokumentacji wynika bezspornie, że w przypadku 36 PZOR (12 PZSOR i 24 PZCOR), co stanowiło 45% zbadanej próby, przedmiotowe kontrole nie zostały przeprowadzone. Odnośnie kolejnych 26 PZSOR (32% zbadanej próby), które według dyrektora BIM nie zostały wdrożone przez inwestorów, należy wskazać, że do szczegółowej analizy kontrolnej wybrane zostały wyłącznie wdrożone PZSOR, na co bezspornie wskazują wpisy do ich ewidencji w kolumnie „rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu”. NIK zwraca uwagę, że ewidencja PZSOR uwzględniała wprawdzie projekty niewdrożone, te jednak intencjonalnie nie zostały uwzględnione w próbie objętej szczegółową analizą kontrolną. Biorąc powyższe pod uwagę należy zatem uznać, że również w ww. przypadkach nie dopełniono obowiązku dotyczącego kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z wprowadzenia projektów organizacji ruchu. Odnosząc się do wyjaśnień dyrektora BIM, jakoby 18 PZSOR (23% zbadanej próby) zostało w powyższym zakresie skontrolowanych, na podstawie analizy załączonej do wyjaśnień dokumentacji źródłowej NIK stwierdza, że zaledwie w 10 przypadkach pracownicy BIM/OZRD brali udział w odbiorach końcowych zadań drogowych organizowanych i przeprowadzanych przez ZIM, w których zgłaszali do protokołów sporządzanych przez ZIM uwagi dotyczące prawidłowości oznakowania. W treści ww. protokołów nie wskazywano jednakże nr ewidencyjnego zatwierdzonej organizacji ruchu, tylko wskazywano nazwę odbieranego zadania inwestycyjnego. BIM/OZRD realizując zadania organu zarządzającego ruchem nie przeprowadzał z własnej inicjatywy kontroli wykonania zadań technicznych dotyczących oznakowania, do czego był zobowiązany w terminie 14 dni od wprowadzenia organizacji ruchu, a także nie dokumentował przebiegu procesu monitoringu i egzekwowania usuwania nieprawidłowości w tym zakresie, ujawnionych przy okazji uczestniczenia w odbiorach końcowych zadań drogowych przeprowadzanych przez ZIM. W ww. 10 odbiorach zadań inwestycyjnych organizowanych przez ZIM brali wprawdzie udział pracownicy BIM/OZRD, którzy zostali imiennie upoważnieni przez Prezydenta do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem³⁸. Niemniej swoją obecność i zgłoszone uwagi dotyczące oznakowania kwitowali wyłącznie swoim podpisem, podczas gdy zgodnie z ww. procedurami dokumenty w sprawach związanych z podejmowaniem działań w zakresie zarządzania ruchem powinny być podpisane pod klauzulą „z up. Prezydenta Miasta Łodzi”. Przekazane kontrolującym dowody dotyczące kontroli wykonania zadań technicznych w przypadku pozostałych ośmiu PZSOR, których wprowadzenie zdaniem dyrektora BIM zostało skontrolowane przez jego pracowników, nie potwierdzają realizacji tego obowiązku. Kontrolującym nie okazano bowiem protokołów dokumentujących te czynności odnośnie siedmiu PZSOR, natomiast w jednym przypadku zapisy protokołu odbioru zadania drogowego zorganizowanego przez ZIM świadczą, że przedstawiciele BIM/OZRD nie brali w nim udziału.

(akta kontroli str.: 39-345, 491-495, 957-964, 1207-1297)

5. Prezydent nie zapewnił terminowego (co najmniej raz na sześć miesięcy) przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych, co było niezgodnie z przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia ws zarządzania ruchem. Kontrola dokumentacji 97 okresowych kontroli przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą wykazała, że cztery kontrole (4%) zostały przeprowadzone z opóźnieniem, wynoszącym od 1 do 13 dni.

(akta kontroli str.: 965-967, 993-1093, 1182-1200, 1166-1167)

Dyrektor BIM wyjaśnił, że przyczyną ww. opóźnień było błędne rozplanowanie terminarza rewizji przez pracownika BIM/OZRD oraz że został on pouczony przez kierownictwo BIM

³⁸ Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie upoważnienia pracowników BIM do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem.

o randze sprawy i konieczności skrupulatniejszego realizowania obowiązków. Wyjaśniający wskazał, że każdy pracownik podpisując zakres obowiązków oraz przechodząc szkolenie stanowiskowe informowany jest o zakresie jego obowiązków służbowych. Dyrektor BIM podkreślił, że jednym z głównych zadań pracowników (bez konieczności wcześniejszego ich powiadomienia) jest terminowe prowadzenie kontroli wskazanych w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Dyrektor BIM nie wskazał, czy i jakie wewnętrzne rozwiązania formalno-prawne, umożliwiające wykonanie kontroli oznakowania w terminie wynikającym z rozporządzenia, zostały wdrożone w BIM/OZRD.

(akta kontroli str.: 1128-1131, 1309-1310)

Termin wskazany w §12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem ma charakter instrukcyjny i nie rodzi negatywnych skutków prawnych. Jednak skutkiem nieterminowego wykonania kontroli było opóźnienie w przekazaniu zarządcy drogi informacji dotyczących nieprawidłowości w oznakowaniu drogi, co mogło negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowego. Działanie władzy publicznej, w tym administracji samorządowej, powinno zapewniać zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a także efektywność i skuteczność przepływu informacji.

6. Prezydent nie zapewnił przeprowadzania skutecznych i rzetelnych kontroli prawidłowości oznakowania wykonywanych w cyklach półrocznych – stosownie do obowiązku określonego w przepisie § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Organ zarządzający ruchem nierzetelnie identyfikował nieprawidłowości oraz nieskutecznie egzekwował ich usunięcie przez zarządcę drogi, co mogło negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Analiza 97 protokołów kontroli (wykonywanych w okresach półrocznych), w tym stwierdzonych w nich przez pracowników BIM/OZRD nieprawidłowości, wykazała, że w 22 protokołach z tych kontroli osiem razy powtórzono poprzednio zgłoszone nieprawidłowości, a w dwóch przypadkach zostały one powtórzone w protokołach z trzech kolejnych okresowych kontroli. Do stwierdzonych nieprawidłowości należały: pozostawienie znaków po czasowej organizacji ruchu (dwa przypadki), brak powtórnego znaku po lewej stronie drogi (dwa przypadki), błędne oznakowanie połączenia dróg (dwa przypadki), zabrudzone znaki drogowe (dwa przypadki), wyblakłe lub wypłowiałe znaki drogowe (siedem przypadków), wytarte oznakowanie poziome i uszkodzone prefabrykowane elementy ronda (3 przypadki), zniszczone znaki drogowe (dwa przypadki), przekrzywione lub obrócone znaki drogowe (4 przypadki). Świadczy to o braku skutecznego egzekwowania przez organ zarządzający ruchem bieżącego usuwania stwierdzonych nieprawidłowości.

Ponadto, oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK dziesięciu odcinków dróg w Łodzi wykazały liczne nieprawidłowości w oznakowaniu, świadczące nie tylko o nierzetelnym nadzorze organu zarządzającego ruchem nad zgodnością oznakowania wprowadzonego na ulicach Łodzi z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, ale także o nierzetelności wykonywania okresowych kontroli prawidłowości oznakowania, które w tych samych miejscach nie wykazały niezgodności, ujawnionych w toku oględzin NIK³⁹.

(akta kontroli str.: 695-967, 993-1093, 1166-1167, 1182-1200)

Dyrektor BIM wyjaśnił m.in., że: pracownicy BIM/OZRD przekazywali ZDiT wszystkie uwagi dotyczące konieczności podejmowania działań wymienionych w § 12 ust. 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem zarówno na podstawie kontroli przeprowadzonych w oparciu o przepisy ww. rozporządzenia jak i bieżących, realizowanych praktycznie codziennie. Informacje o nieprawidłowościach są przekazywane drogą elektroniczną (e-mail), pisemnie, telefonicznie, ustnie, w trakcie wspólnych objazdów oraz na cotygodniowych naradach koordynacyjnych. Wg dyrektora BIM nie stwierdzono niedotrzymania przez zarządcę drogi zobowiązań wynikających z § 12 ust. 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Zgodnie z wyjaśnieniami ZDiT na bieżąco usuwał wszystkie stwierdzone uchybienia, zwłaszcza te wymagające pilnych interwencji. Dyrektor BIM nie był w stanie wykazać w jaki sposób przekazał do ZDiT informacje o ww. stwierdzonych nieprawidłowościach,

³⁹ Wyniki oględzin zaprezentowane zostały w sekcji „Obszar 2 – Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.”.

ale jednocześnie podkreślił, że wszystkie wykryte uchybienia zostały wyeliminowane, zgodnie z harmonogramem ustalonym między ZDiT a BIM/OZRD.

(akta kontroli str.: 1128-1131)

Dyrektor ZDiT wyjaśnił, że: zgłoszenia od BIM/OZRD dotyczące nieprawidłowości w oznakowaniu były systematycznie przekazywane przy wykorzystaniu różnych kanałów komunikacyjnych. Były to: emaile, zgłoszenia telefoniczne lub rozmowy osobiste między pracownikami BIM/OZRD oraz ZDiT. Dyrektor ZDiT zaznaczył, że wszystkie nieprawidłowości były bezwzględnie usuwane. Poinformował też, że nie zostały ustanowione pisemne procedury dotyczące zasad i trybu usuwania nieprawidłowości zgłoszonych przez zarządzającego ruchem, wynikających z ustaleń okresowych kontroli oznakowania.

(akta kontroli str.: 1163-1165)

Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora BIM, przyjęty wspólnie ze ZDiT harmonogram usuwania uchybień, które zostały stwierdzone podczas kontroli, miał na celu niezwłoczne podejmowanie działań w przypadkach mających bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu. W pozostałych przypadkach terminy usuwania uchybień były wyznaczane adekwatnie do ich skali. Weryfikacja zleconych przez BIM/OZRD uchybień do wyeliminowania polegała na przeprowadzeniu kontroli (w tym tych z § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem) oraz na informacjach pozyskanych bezpośrednio od jednostki usuwającej uchybienie. Częstotliwość tych czynności była uzależniona od ograniczonych możliwości kadrowych BIM/OZRD.

(akta kontroli str.: 1309-1310)

Wyjaśnienia dyrektora BIM nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym. Kontrolującym nie okazano harmonogramów usuwania stwierdzonych nieprawidłowości w oznakowaniu, jak też innych dowodów świadczących o prowadzeniu monitoringu terminowości i skuteczności działań naprawczych. Pomimo iż, przepis §12 ust. 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem nie wskazuje w jaki sposób organ zarządzający ruchem – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – może egzekwować od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie ich niezwłoczne usunięcie, to podejmowane działania powinny być dokumentowane. BIM/OZRD nie dysponował bieżącą informacją zwrotną na jakim etapie pozostaje proces usuwania błędów w oznakowaniu dróg, co mogło negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Wdrożenie przez Prezydenta funkcjonowania adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰, powinno zapewnić realizację celów i zadań podległego aparatu wykonawczego w sposób skuteczny i rzetelny.

(akta kontroli str.: 1128-1131, 1163-1167)

Prezydent w odpowiedzi na pytanie kontrolerów o przyczyny ustalonych nieprawidłowości podtrzymał wyjaśnienia złożone wcześniej przez uprawnionych pracowników urzędu.

(akta kontroli str. 1556-1560)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent - organ zarządzający ruchem nie zapewnił prawidłowej realizacji zadań o charakterze organizacyjnym, technicznym i kontrolnym.

Sieć drogowa objęta zarządzaniem ruchem przez Prezydenta nie została objęta w całości zatwierdzoną organizacją ruchu, co pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 10 ust. 10b PRD. Szczególnie istotny pozostaje fakt, że Dyrektor komórki organizacyjnej Urzędu odpowiedzialnej za realizację obowiązków organu zarządzającego ruchem nie był w stanie podać precyzyjnej i zweryfikowanej informacji, jaki udział w sieci drogowej stanowią drogi nieposiadające zatwierdzonych organizacji ruchu. Kontrola wybranych odcinków dróg wykazała, że 40% ich długości nie posiadało wymaganej dokumentacji projektowej. Należy zaznaczyć, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie rozpoczęto w Urzędzie analizy mającej na celu ustalenie braków w tym zakresie celem uzupełnienia wymaganej dokumentacji.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

Ewidencja zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzona była niezgodnie z przepisem § 9 ust. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

Analiza dokumentacji dotyczącej 80 wybranych projektów zatwierdzonej organizacji ruchu wykazała, że w konsekwencji braku informacji o terminie wprowadzania organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem nie wykonywał wymaganych przepisami prawa kontroli zadań technicznych. Nie informował także zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Stwierdzono również przypadki: zatwierdzania projektów organizacji ruchu, które były niekompletne z punktu widzenia wymagań określonych w obowiązujących przepisach, oraz nierzetelnego przeprowadzania okresowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, a także nieskuteczności w egzekwowaniu usuwania zgłoszonych do zarządu drogi nieprawidłowości w oznakowaniu, co mogło negatywnie rzutować na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

OBSZAR

2. Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

Ogłędziny⁴¹ stanu oznakowania 10 odcinków dróg publicznych⁴² o łącznej długości 14 200 m⁴³ (1% sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem przez Prezydenta) oraz dwóch rond⁴⁴ i ośmiu skrzyżowań⁴⁵, podczas których szczegółowej analizie poddano:

- stopień pokrycia wybranych odcinków dróg, rond i skrzyżowań zatwierdzoną organizacją ruchu,
- zgodność oznakowania w porównaniu z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- prawidłowość oznakowania z punktu widzenia wymagań określonych w rozporządzeniu ws. warunków technicznych,
- funkcjonalność i efektywność oznakowania z punktu widzenia wymagań bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- czytelność oznakowania, w tym stan techniczny i lokalizację, z punktu widzenia prawidłowej percepcji przez użytkowników dróg,

wykazały m.in. liczne nieprawidłowości o różnicowanym charakterze i skali, mający wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego⁴⁶.

(akta kontroli str.: 35, 486-490, 1315-1508)

Ogłędziny ośmiu skrzyżowań oraz dwóch rond wykazały, że do najczęściej zastosowanych znaków należały następujące ich kategorie: informacyjne (47,8%), ostrzegawcze (32,8%), nakazu (11,9%), zakazu (6%) i uzupełniające (1,5%). Najwięcej znaków (70,1%) było ustawionych w odległości 11 – 50 m od skrzyżowań. Kolejny wolumen (22,4%) stanowiły znaki drogowe ustawione w odległości do 10 m. Mediana⁴⁷, uwzględniając liczbę znaków z ww. kategorii na każdym ze skrzyżowań, kształtowała się na poziomie 5,5 szt., przy czym najmniejsza liczba znaków przypadających na jedno skrzyżowanie to dwa, a największa 13. Wartością najczęstszą (dominanta⁴⁸) były cztery lub pięć znaków (suma wszystkich znaków z ww. kategorii) umieszczonych przed skrzyżowaniem.

(akta kontroli str.: 1509-1547)

⁴¹ W ogłędzinach uczestniczył powołany przez kontrolerów specjalista w dziedzinie oznakowania dróg publicznych, legitymujący się ważnym do 28 lutego 2028 r. certyfikatem audytora bezpieczeństwa ruchu.

⁴² Doboru ww. próby dokonano na podstawie informacji Komendanta Miejskiego Policji w Łodzi, w której wskazane zostały lokalizacje charakteryzujące się największą ilością zdarzeń drogowych oraz gdzie istniejące oznakowanie budziło uzasadnione wątpliwości funkcjonariuszy Policji z punktu widzenia jego prawidłowości i funkcjonalności.

⁴³ Al. Jana Pawła II (odcinek od ul. Wróblewskiego do ul. Parkowa – 900m), al. Śmigłego Rydza (odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Milionowej – 1200 m), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. Drewnowskiej – 1250 m), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Limanowskiego do ul. Zgierskiej – 2900 m), ul. Pabianicka (od ronda Lotników Lwowskich do ul. Bednarskiej – 650m), ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego – 1400 m), ul. Rokicińska (od ul. Puszkina do ul. Augustów – 1000 m), ul. Żeromskiego (od ul. Struga do ul. Radwańskiej – 1400 m), ul. Rzgowska (od ul. Kurczaki do al. Bartoszewskiego – 2000 m), ul. Pabianicka (od ul. Odrzańskiej do ul. Mierzejowej – 1500 m).

⁴⁴ Ronda: Lotników Lwowskich i Solidarność.

⁴⁵ Skrzyżowania: Nowosolna, al. Piłsudskiego – ul. Wodna, al. Śmigłego Rydza – al. Piłsudskiego, al. Włókniarzy – al. Bandurskiego, ul. Strykowska – ul. Wojska Polskiego, al. Mickiewicza – ul. Żeromskiego, al. Włókniarzy – ul. Limanowskiego, ul. Rokicińska – ul. Puszkina.

⁴⁶ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁷ Mediana to środkowy punkt uporządkowanego zbioru danych. Jest to wartość, która dzieli ten zbiór na dwie równe części.

⁴⁸ Dominanta to wartość w zbiorze danych, która pojawia się najczęściej.

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

Prezydent nie zapewnił zgodności zatwierdzanych organizacji ruchu z przepisami ustawy PRD, rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, rozporządzenia ws. warunków technicznych, a także nierzetelnie prowadząc kontrole okresowe i techniczne dopuścił do powstania niezgodności pomiędzy funkcjonującymi na drogach organizacjami ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz użytkowania znaków, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w złym stanie technicznym, tj.:

1. Istniejąca organizacja ruchu na drogach była niezgodna z projektami zatwierdzonej organizacji ruchu na 7 z 10 odcinków i na 4 z 10 skrzyżowań:
 - niezgodność oznakowania (pionowego i poziomego) z zatwierdzoną organizacją ruchu – stwierdzono braki w oznakowaniu w stosunku do zatwierdzonej dokumentacji projektowej (14 przypadków⁴⁹) lub oznakowanie, które nie zostało ujęte w zatwierdzonej dokumentacji projektowej (14 przypadków⁵⁰);
2. Istniejąca organizacja ruchu na drogach była niezgodna z przepisami PRD, rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, rozporządzenia ws. warunków technicznych na 9 z 10 odcinków i na 8 z 10 skrzyżowań:
 - mniejsze niż wymagane 10 m odległości pomiędzy znakami (w przypadku dróg o dopuszczalnej prędkości do 60 km/h), co było niezgodne z pkt 1.5.2. „Sposób umieszczania znaków” załącznika nr 1 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (11 przypadków⁵¹);
 - niezachowanie wymaganych parametrów w zakresie skrajni pionowej i poziomej dla oznakowania, co było niezgodne z pkt 1.5.3. „Odległość znaków od jezdni oraz wysokość ich umieszczania” załącznika nr 1 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (osiem przypadków⁵²);
 - umieszczanie znaku D-1 w odległości powyżej 50 m od skrzyżowania, co było niezgodne z pkt 5.2.1.3. „Umieszczanie znaków D-1” załącznika nr 1 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (pięć przypadków⁵³);
 - wskazywanie na tabliczce T-2 miary długości odcinka sprzecznie z przyjętym wzorem, co było niezgodne z pkt 2.1.4. „Tabliczki T-2 i T-3” załącznika 1 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (pięć przypadków⁵⁴);
 - stosowanie znaków niezgodnych ze wzorami określonymi w załączniku 1 do rozporządzenia ws. warunków technicznych w zakresie dotyczącym pkt: 1.2.1. „Wielkości i wymiary”, 1.3.1. „Barwa”, 9.2.29. „Konstrukcja znaku B-22” (jeden przypadek⁵⁵), 9.6.13. „Konstrukcja znaku F-10” wraz z 9.6.14. „Konstrukcja znaku F-11 na wprost oraz na wprost i w lewo” oraz 9.6.15. „Odmiany strzałek znaku F-11” (dwa przypadki⁵⁶), 5.1.1a.I. „Znak D-34b „zbiorcza tablica informacyjna”” (jeden przypadek⁵⁷);

⁴⁹ Odcinki: al. Śmigłego Rydza (odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Milionowej), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. DREWnowskiej), ul. Żeromskiego (od ul. Struga do ul. Radwańskiej), ul. Pabianicka (od ul. Odrzańskiej do ul. Mierzejowej) oraz skrzyżowania: al. Piłsudskiego – ul. Wodna, al. Śmigłego Rydza – al. Piłsudskiego, ul. Strykowska – ul. Wojska Polskiego, al. Mickiewicza – ul. Żeromskiego.

⁵⁰ Odcinki: al. Śmigłego Rydza (odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Milionowej), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. DREWnowskiej), ul. Pabianicka (od ronda Lotników Lwowskich do ul. Bednarskiej), ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego), ul. Rokicińska (od ul. Puszkina do ul. Augustów), ul. Żeromskiego (od ul. Struga do ul. Radwańskiej) oraz skrzyżowania: al. Śmigłego Rydza – al. Piłsudskiego, al. Mickiewicza – ul. Żeromskiego.

⁵¹ Odcinki: al. Śmigłego Rydza (odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Milionowej), ul. Pabianicka (od ronda Lotników Lwowskich do ul. Bednarskiej), ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego), ul. Rzgowska (od ul. Kurczaki do al. Bartoszewskiego), Rondo Lotników Lwowskich oraz skrzyżowania: Nowosolna, al. Piłsudskiego – ul. Wodna, al. Włókniarzy – al. Bandurskiego, al. Mickiewicza – ul. Żeromskiego.

⁵² Odcinki: al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. DREWnowskiej), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Limanowskiego do ul. Zgierskiej), ul. Pabianicka (od ronda Lotników Lwowskich do ul. Bednarskiej), Rondo Lotników Lwowskich, Rondo Solidarności oraz skrzyżowania: Nowosolna, al. Piłsudskiego – ul. Wodna, al. Włókniarzy – al. Bandurskiego.

⁵³ Odcinki: al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. DREWnowskiej) oraz skrzyżowania: Nowosolna, al. Piłsudskiego – ul. Wodna.

⁵⁴ Odcinki: al. Włókniarzy (odcinek od ul. Limanowskiego do ul. Zgierskiej), ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego) oraz skrzyżowanie: ul. Strykowska – ul. Wojska Polskiego.

⁵⁵ Odcinek: al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. DREWnowskiej).

⁵⁶ Odcinek: ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego), Rondo Solidarności.

⁵⁷ Skrzyżowanie al. Włókniarzy – ul. Limanowskiego.

- wyznaczanie miejsc postojowych P-18 dla osób niepełnosprawnych w zakresie dotyczącym koloru nawierzchni miejsca postojowego oraz szerokości miejsca postojowego niezgodnie z pkt 5.2.4. „Linie wyznaczające stanowiska postojowe” załącznika nr 2 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (dwa przypadki⁵⁸);
 - brak wygrozdzenia poprzecznego w postaci zapory drogowej U-20b zamykającej odcinek robót (1 przypadek⁵⁹) lub zastosowanie wygrozdzenia miejsc robót prowadzonych na chodnikach, ciągach pieszych, pieszo-rowerowych lub ścieżkach rowerowych zaporą typu U-20b, zamiast U-20c, co było niezgodne z pkt 11.2. „Zapory drogowe” załącznika nr 4 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (jeden przypadek⁶⁰);
 - ustawienie tablic w odstępach większych niż 10 m w obszarze zabudowanym (jeden przypadek⁶¹) oraz zastosowanie z prawej strony jezdni nieprawidłowych tablic kierujących w pasie drogowym podczas robót (tablice U-21a, zamiast U-21b), co było niezgodne z pkt 11.3. „Tablice kierujące” załącznika nr 4 do rozporządzenia ws. warunków technicznych (jeden przypadek⁶²).
3. Znaki drogowe, sygnalizatory świetlne i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego zlokalizowane w pasie drogowym były w stanie technicznym niezgodnym z przepisami rozporządzenia ws. warunków technicznych na 6 z 10 odcinków i na 9 z 10 skrzyżowań:
- zły stan techniczny znaków drogowych (w tym znaki przechylone lub odwrócone) i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (33 przypadki⁶³), co mogło ograniczać czytelność oznakowania z punktu widzenia prawidłowej percepcji przez uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str.: 1315-1508)

Dyrektor BIM nie zakwestionował występowania ww. nieprawidłowości w oznakowaniu, ujawnionych w toku oględzin. Niemniej w jego ocenie wyniki oględzin nie wzięły pod uwagę kluczowych uwarunkowań niezbędnych do obiektywnego wyciągnięcia wniosków, do których zaliczył: aspekty geometryczne sieci drogowej, infrastrukturę podziemną, elementy architektoniczne, a także specyfikę ruchu w Mieście.

(akta kontroli str.: 1552-1555)

Prezydent w odpowiedzi na pytanie kontrolerów o przyczyny ustalonych nieprawidłowości podtrzymał wyjaśnienia złożone wcześniej przez uprawnionych pracowników urzędu.

(akta kontroli str. 1556-1560)

Mając na uwadze liczbę i znaczenie stwierdzonych nieprawidłowości NIK ocenia jako nierzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych okresowych i technicznych organu zarządzającego ruchem. Jednocześnie Izba zwraca uwagę na potencjalną przyczynę nieprawidłowości związaną z liczbą pracowników BIM/OZRD, do których zadań należało prowadzenie dwa razy do roku obowiązkowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania na całej sieci podległych Prezydentowi.

Stwierdzone nieprawidłowości w oznakowaniu naruszały przepisy rozporządzenia ws. warunków technicznych. NIK wskazuje, że przepisy te nie uwzględniają odstępstw od ich ścisłego stosowania w zależności od specyfiki uwarunkowań, na które zwrócił uwagę wyjaśniający. Intencjonalne wdrażanie oznakowania niezgodnie z ww. przepisami, które wyjaśniający usprawiedliwiał specyfiką miejskich uwarunkowań infrastrukturalnych, może

⁵⁸ Odcinek: ul. Żeromskiego (od ul. Struga do ul. Radwańskiej).

⁵⁹ Odcinek: ul. Pabianicka (od ul. Odrzańskiej do ul. Mierzejowej).

⁶⁰ Rondo Solidarności.

⁶¹ Odcinek: ul. Pabianicka (od ul. Odrzańskiej do ul. Mierzejowej).

⁶² Skrzyżowanie: ul. Strykowska – ul. Wojska Polskiego.

⁶³ Odcinki: al. Śmigłego Rydza (odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Milionowej), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Legionów do ul. Drewnowskiej), al. Włókniarzy (odcinek od ul. Limanowskiego do ul. Zgierskiej), ul. Pabianicka (od ronda Lotników Lwowskich do ul. Bednarskiej), ul. Strykowska (od ul. Jarowej do ul. Wojska Polskiego), ul. Rzgowska (od ul. Kurczaki do al. Bartoszewskiego), ronda: Lotników Lwowskich i Solidarności oraz skrzyżowania: Nowosolna, al. Piłsudskiego – ul. Wodna, al. Śmigłego Rydza – al. Piłsudskiego, ul. Strykowska – ul. Wojska Polskiego, al. Mickiewicza – ul. Żeromskiego, al. Włókniarzy – ul. Limanowskiego, ul. Rokicińska – ul. Puszkina.

obniżać poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego i powodować utratę zaufania uczestników ruchu drogowego do funkcji jakie powinien pełnić organ zarządzający ruchem.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent - organ zarządzający ruchem na sieci dróg miejskich nie zapewnił zgodności istniejących organizacji ruchu z zatwierdzonymi organizacjami ruchu i obowiązującymi przepisami oraz skutecznego nadzoru eliminującego ww. nieprawidłowości.

Oględziny oznakowania wybranych lokalizacji sieci drogowej wykazały w każdym przypadku szereg nieprawidłowości. Miały one zróżnicowany charakter i skalę, niemniej występowały powszechnie i w każdym przypadku powodowały obniżenie poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK podkreśla, że oględzinami objęto miejsca niebezpieczne, gdzie w ostatnich latach – zgodnie z informacją Policji – odnotowano największą liczbę zdarzeń drogowych oraz to, że istniejące oznakowanie budziło uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia jego prawidłowości i funkcjonalności.

Funkcjonujące na miejskiej sieci drogowej organizacje ruchu w istotny sposób odbiegały od zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Niezgodności dotyczyły przypadków istniejącego oznakowania, które nie występowało w zatwierdzonych organizacjach ruchu, bądź niewdrożenia organizacji ruchu wynikającej z zatwierdzonych projektów. Ujawniono ponadto niezgodności oznakowania lub jego lokalizacji z obowiązującymi przepisami prawa oraz liczne przypadki złego stanu technicznego oznakowania pionowego i poziomego, co mogło ograniczać jego czytelność z punktu widzenia prawidłowej percepcji przez uczestników ruchu drogowego. NIK ocenia jako nierzetelny nadzór organu zarządzającego ruchem nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną dokumentacją projektową, a także ocenia jako nieskuteczne i nierzetelne wykonywanie okresowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, które nie wykazały niezgodności oznakowania, ujawnione w toku oględzin NIK.

IV. Uwagi i Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Stan zatrudnienia w komórce organizacyjnej Urzędu realizującej z upoważnienia Prezydenta zadania organu zarządzającego ruchem był niedostosowany do zakresu tych zadań. Ograniczenia kadrowe nie pozwoliły m.in. na pełne, rzetelne i zgodne z przepisami prawa wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem ruchem, a działania podjęte w celu ustalenia faktycznych potrzeb w tym zakresie do czasu zakończenia kontroli nie zostały sfinalizowane. Prawidłową realizację czynności organizacyjno – technicznych objętych zarządzaniem ruchem utrudniało też nieustanowienie szczegółowych zasad postępowania dotyczących praktyki działania w trakcie realizacji obowiązków określonych w przepisach rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Opracowanie i wdrożenie takich zasad powinno przyczynić się do uporządkowania i usystematyzowania realizacji kontrolowanych zadań.

Wnioski

1. Wdrożenie mechanizmów zapewniających realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem na drogach w sposób prawidłowy, skuteczny i bez zbędnej zwłoki.
2. Podjęcie działań w celu objęcia całej zarządzanej sieci drogowej projektami zatwierdzonej organizacji ruchu oraz doprowadzenie do zgodności funkcjonującego oznakowania z tą dokumentacją.
3. Skuteczne egzekwowanie realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych po kontrolach okresowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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.

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.

Warszawa, 21 czerwca 2024 r.

Kontroler
Adam Polej
specjalista kp.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. dyrektor
Paweł Zambrzycki
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Paweł Zambrzycki
/podpisano elektronicznie/