



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.03.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Paweł Tołwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96775 z dnia 18 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem, ul. Ludowa 15A, 18-200 Wysokie Mazowieckie (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Zieliński – Starosta Powiatu Wysokomazowieckiego ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działania Starostwa w latach 2013–2015 (I półrocze) w kierunku poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego ograniczono do współuczestniczenia w realizacji dwóch konkursów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Organ zarządzający ruchem nie prowadził prac badawczych i analitycznych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów oraz nie opracował programu, który określałby kierunki działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. W latach 2013–2015 (I półrocze) Starostwo z własnej inicjatywy nie podejmowało też współpracy z Krajową i z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, innymi organami zarządzającymi ruchem na terenie województwa podlaskiego, instytucjami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji czynności organizacyjno-technicznych związanych z zarządzaniem ruchem, w tym:

- nierzetelne prowadzenie kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
- nieprowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń na większości dróg, co narusza zasady określone w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³,
- zatwierdzanie niekompletnych projektów stałej organizacji ruchu, niezawierających elementów wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 1 i 6 powołanego rozporządzenia,
- nieinformowanie zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, w przypadku nieotrzymania powiadomienia o jej wprowadzeniu, co sprzeczne było z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- nieprzestrzeganie zasad prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, poprzez niewpisanie do niej danych dotyczących kilometrażu drogi objętego projektem organizacji ruchu oraz rzeczywistego terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu, tj. elementów ustalonych w 9 ust. 2 pkt 2 i 7 ww. rozporządzenia,

¹ Pełniący funkcję od 18 października 2005 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

- dokonywanie zmian organizacji ruchu bez zachowania procedury określonej w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowywanie i realizacja programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowanie świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Starostwie nie utworzono ciała doradczego w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak wyjaśnił Starosta „rolę tę pełni Komisja Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich i Porządku Publicznego, która dokonuje objazdu i oceny bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych”. Również powołana zarządzeniem Starosty nr 6/2012 Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Wysokomazowieckiego ma za zadanie opiniowanie projektów dotyczących bezpieczeństwa obywateli. W 2013 roku dokonała ona oceny stanu bezpieczeństwa na drogach powiatowych z ukierunkowaniem na przejścia dla pieszych oraz podsumowała realizację programu szwajcarskiego pn. „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym”. Przy projektowaniu nowych rozwiązań w zakresie potrzeb związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego brane są pod uwagę informacje pozyskiwane przez radnych powiatu oraz wnioski mieszkańców”.

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich i Porządku Publicznego powołana została w 2010 roku⁴. Przedmiotem jej działania była m.in. realizacja zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania innym zagrożeniom, bezpieczeństwa i porządku publicznego. W okresie objętym kontrolą kwestie związane z oceną stanu dróg i bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych były przedmiotem trzech posiedzeń Komisji⁵:

- w dwóch przypadkach przeprowadzono objazd dróg powiatowych: w 2013 roku dotyczył on inwestycji drogowych realizowanych w danym roku, a w 2014 roku dróg Powiatu Wysokomazowieckiego; wyniki prowadzonych objazdów nie były dokumentowane, nie wskazywano ani dróg, na których je przeprowadzono, ani sposobu wykorzystania zebranych informacji,
- na posiedzeniu z 18 maja 2015 r. postanowiono, że ocena stanu dróg i bezpieczeństwa ruchu na drogach odbędzie się w terenie wspólnie z Komisją Rozwoju, Promocji i Finansów (do 1 listopada 2015 r. ocena ta nie została przeprowadzona).

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 196-201)

Działania wymienionej w wyjaśnieniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Wysokomazowieckiego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadzone były wyłącznie w 2013 roku i ograniczyły się do wysłuchania (w trakcie posiedzenia⁶) informacji przedstawiciela Komendy Powiatowej Policji w Wysokim Mazowieckiem o bezpieczeństwie na drogach powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 10-18)

W latach 2011–2015 (I półrocze) nie opracowywano i nie realizowano lokalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W strukturze organizacyjnej Starostwa nie przypisano zadań w tym zakresie żadnej komórce. Nie ustalono też odpowiedzialnych za: monitorowanie i ocenę realizacji działań podejmowanych w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, prowadzenie kampanii społecznych i projektów edukacyjno-informacyjnych oraz działań z zakresu komunikacji i promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego, współpracę z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Białymstoku, inicjowanie współpracy międzygminnej i międzypowiatowej w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Starosta wyjaśnił, że wynikało to z „ograniczeń kadrowych. Zadania z tego

⁴ Uchwałą nr II/10/10 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie powołania Komisji Rolnictwa, Rozwoju obszarów Wiejskich i Porządku Publicznego i ustalenia przedmiotu jej działania zmieniona uchwałą nr II/8/2014 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Komisji Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Porządku Publicznego i ustalenia przedmiotu jej działania.

⁵ Posiedzenia odbyły się: 2 lipca 2013 r., 3 lipca 2014 r. i 18 maja 2015 r.

⁶ Posiedzenie Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Wysokomazowieckiego z 25 października 2013 r.

zakresu przypisano do kompetencji Wydziału Komunikacji i Dróg w ramach zadań dotyczących zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych”.

W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa⁷ zadania Wydziału Komunikacji i Dróg określono ogólnikowo (co szerzej przedstawiono w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia) i nie odnosiły się bezpośrednio do żadnego z ww. zagadnień. (dowód: akta kontroli str. 10-19, 29-44)

1.2. Starostwo w latach 2013–2015 (I półrocze) nie prowadziło prac badawczych i analitycznych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w odniesieniu do całej sieci drogowej. Przy planowaniu nowych inwestycji i remontów dróg wykorzystywano zebrane wcześniej informacje. Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg, były to informacje pozyskiwane przez radnych powiatu, wnioski mieszkańców wpływające do Starostwa i Zarządu Dróg Powiatowych w Wysokim Mazowieckiem (dalej: „ZDP”). Ponadto Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wskazał, że zebrane dane brane są pod uwagę przy realizacji kolejnych inwestycji, w ramach których dokonuje się m.in. przebudowy skrzyżowań, przejść dla pieszych i ich oświetlenia, budowy chodników, a w przypadku dróg o wystarczającej szerokości pasa drogowego – budowy ścieżek rowerowych. Jako przykład wskazał realizowaną przebudowę ul. Ludowej w Wysokim Mazowieckiem obejmującą budowę ciągu pieszo-rowerowego oraz przebudowę przejść dla pieszych, również tych, na których dochodziło do wypadków z udziałem pieszych (w latach 2012–2013 w tej lokalizacji miało miejsce pięć zdarzeń z udziałem pieszych, w tym jedno potrącenie ze skutkiem śmiertelnym). (dowód: akta kontroli str. 20)

Na sieci dróg gminnych i powiatowych położonych na terenie Powiatu Wysokomazowieckiego, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta, w latach 2011–2015 (I półrocze) miało miejsce 110 wypadków drogowych, w wyniku których zginęły 23 osoby, a 138 zostało rannych. Wśród tych zdarzeń, 28 stanowiły wypadki z udziałem pieszych (zginęło dziewięć osób, a 25 zostało rannych) oraz siedem z udziałem rowerzystów (jedna osoba zginęła, sześć zostało rannych). Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia poniższa tabela:

Lata	Kategoria drogi	Wypadki	Zabici	Ranni	Wypadki z udziałem pieszych	Zabici piesi	Ranni piesi	Wypadki z udziałem rowerzystów	Zabici rowerzyści	Ranni rowerzyści
2011	Powiatowe	19	3	26	3	1	2	0	0	0
	Gminne	4	0	5	1	0	1	1	0	1
	Razem:	23	3	31	4	1	3	1	0	1
2012	Powiatowe	20	3	27	6	1	6	0	0	0
	Gminne	3	0	4	1	0	2	0	0	0
	Razem:	23	3	31	7	1	8	0	0	0
2013	Powiatowe	23	5	24	8	3	5	3	1	2
	Gminne	10	1	13	5	2	6	1	0	1
	Razem:	33	6	37	13	5	11	4	1	3
2014	Powiatowe	17	5	18	3	2	2	1	0	1
	Gminne	8	2	12	1	0	1	1	0	1
	Razem:	25	7	30	4	2	3	2	0	2
2015 I półrocze	Powiatowe	6	4	9	0	0	0	0	0	0
	Gminne	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Razem:	6	4	9	0	0	0	0	0	0
Razem za lata 2011 – 2015 (I półrocze)		110	23	138	28	9	25	7	1	6

(dowód: akta kontroli str. 21-27)

1.3. W latach 2013–2015 (I półrocze) Starostwo nie inicjowało i nie organizowało samodzielnie kampanii społecznych, działań z zakresu komunikacji i promocji oraz szkoleń

⁷ Przyjętym uchwałą nr XV/103/2012 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wysokim Mazowieckiem (zwany dalej: „Regulaminem”).

specjalistycznych z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów. Objęło natomiast patronat i współorganizowało⁸ powiatowe eliminacje do Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy o Bezpieczeństwie Ruchu Drogowego, którego inicjatorem był Zarząd Okręgowego Podlaskiego Związku Motorowego w Białymstoku. Uczestnicy turnieju mieli za zadanie rozwiązanie testu wiedzy z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego (I etap) oraz wykonanie jazdy po rowerowym torze przeszkód. W latach 2013–2015 w eliminacjach wzięło udział odpowiednio 36, 48 i 38 uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych wyłonionych podczas eliminacji szkolnych. Z wyjaśnień Starosty wynika ponadto, że: „w roku 2014 i 2015 Starostwo inicjowało działania edukacyjno-informacyjne polegające na przeprowadzaniu przez Komendę Wojewódzką Policji w Białymstoku konkursów z zakresu BRD w ramach organizowanego przez Starostwo „Dnia z Powiatem Wysokomazowieckim”. Z uwagi na charakter podejmowanych działań ich analiza i ocena skuteczności jest trudna i niemiarodajna”. Podejmowane działania odnosiły się do bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie były ukierunkowane bezpośrednio na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. (dowód: akta kontroli str. 10-13, 28, 205-216)

Starostwo 16 marca 2012 r. podpisało z Komendą Główną Policji umowę partnerstwa, na mocy której realizowało projekt pn.: „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, priorytet 1. Bezpieczeństwo, stabilność, wsparcie reform. Realizacja projektu powierzona została ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 173-195)

1.4. W okresie objętym kontrolą współpraca Starostwa z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Białymstoku ograniczyła się do przekazania w lutym 2013 roku sprawozdania na temat stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie powiatu oraz działań realizowanych w tym zakresie w 2012 roku⁹. W sprawozdaniu wskazano działania podejmowane w odniesieniu do poszczególnych filarów, na których opierał się (wówczas znajdujący się w fazie konsultacji) Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020¹⁰, w tym:

- organizowanie wraz z PZMot Zarząd Okręgowy w Białymstoku turnieju „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz udział uczniów szkół ponadgimnazjalnych z terenu powiatu w Ogólnopolskim Młodzieżowym Turnieju Motoryzacyjnym (działania w ramach filaru 1. *Bezpieczny człowiek*, priorytet 1.1. *Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego*),
- ilość wybudowanych nowych nawierzchni dróg, chodników i wjazdów, zatok i miejsc postojowych, barier energochłonnych, ilości ustawionych słupków blokujących, znaków pionowych oraz wykonanego oznakowania poziomego, w tym przejść dla pieszych, ze wskazaniem kwot przeznaczonych na inwestycje drogowe oraz remonty i bieżące utrzymanie (działania w ramach filaru 2. *Bezpieczne drogi*),
- wprowadzanie ograniczeń prędkości w miejscach najbardziej narażonych na zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (działania w ramach filaru 3. *Bezpieczna prędkość*).

(dowód: akta kontroli str. 217-221)

W latach 2013–2015 Starostwo, na wnioski Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, przygotowywało analizę organizacji ruchu drogowego za rok poprzedni, na drogach powiatowych i gminnych, zawierające m.in. dane o:

- ilości i długości dróg powiatowych i gminnych,
- ilości zatwierdzonych i wprowadzonych projektów stałej organizacji ruchu,
- kwocie wydatków na inwestycje drogowe w powiecie oraz źródłach ich finansowania,
- działaniach podejmowanych przez ZDP oraz gminy w ramach zarządzania siecią dróg powiatowych w zakresie poprawy stanu technicznego oznakowania pionowego,

⁸ Starostwo współfinansowało dyplomy, nagrody rzeczowe oraz posiłek dla uczestników eliminacji.

⁹ Informacje przygotowane zostały przez Wydział Komunikacji i Dróg Starostwa i przekazane do Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Białymstoku na pisemny wniosek Sekretarza Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z 18 stycznia 2013 r. na przesłanym formularzu.

¹⁰ Dokument przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwałą nr 5/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.

- realizacji zadań związanych z utrzymaniem, przebudową i remontami dróg,
- liczbie wypadków i kolizji na sieci dróg powiatowych,
- braku możliwości skutecznego egzekwowania od jednostek wprowadzających organizację ruchu zawiadomień, o których mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, co uniemożliwia przeprowadzenie kontroli przewidzianych w § 12 ust. 3 tego rozporządzenia,
- rezultatach działań podejmowanych na rzecz odtworzenia brakującej dokumentacji projektowej stałej organizacji ruchu, funkcjonującej na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 29-37)

Starostwo nie współpracowało z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, innymi organami zarządzającymi ruchem na terenie województwa podlaskiego, instytucjami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów, a od lutego 2013 roku również z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Jak wyjaśnił Starosta: „do roku 2013 Starostwo corocznie przygotowywało zbiorczą informację dotyczącą bezpieczeństwa ruchu drogowego i przysyłało ją Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Od 2013 roku WRBED nie występowała o sporządzenie takiego sprawozdania. Również od innych wymienionych instytucji nie było sygnałów o zaistnieniu sytuacji wymagającej takiej współpracy. Problemy dotyczące BRD m.in. przebudowa miejsc niebezpiecznych, Starostwo rozwiązywało w uzgodnieniu z projektantami inwestycji drogowych. Należy jednak zaznaczyć, że starostwo jest gotowe i otwarte na współpracę w zakresie BRD z innymi jednostkami”. Starosta dodał, że jego zdaniem „współpraca organu zarządzającego ruchem z ww. instytucjami w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów jest jak najbardziej zasadna. Należałoby jednak zweryfikować formy tej współpracy tak aby przynosiła ona efekty w postaci mniejszej ilości rannych i zabitych pieszych i rowerzystów. Dotychczasowa współpraca z Krajową i Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ograniczyła się raczej do zbierania i przekazywania informacji i statystyk na temat realizacji zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie wynikała z niej konieczność podejmowania konkretnych inicjatyw ze strony organów zarządzających ruchem”.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 202-204)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak lokalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, niepodjęcie prac badawczych i analitycznych oraz działań inicjujących kampanie społeczne, projekty edukacyjno-informacyjne lub szkolenia służące poprawie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów może mieć negatywny wpływ na kształtowanie świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 9-28)

Ocena częściowa

Działania Starostwa w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego ograniczono do współuczestniczenia w realizacji dwóch konkursów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie wykorzystano zaś narzędzi takich jak tworzenie programów na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz przeprowadzanie analiz w tym zakresie.

2. Wykonywanie zadań w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Starostwie nie powołano komórki organizacyjnej koordynującej i odpowiadającej za organizację ruchu rowerowego i pieszego na sieci dróg powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Wysokomazowieckiego. Starosta wyjaśnił, że: „zadania związane z organizacją ruchu rowerowego i pieszego na zarządzanej sieci dróg powiatowych i gminnych realizowane są przez Wydział Komunikacji i Dróg, dlatego nie było potrzeby powoływania odrębnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za powyższe zadania”. Kwestie związane z organizacją ruchu rowerowego i pieszego nie zostały

wyszczególniona w powierzonych ww. wydziałowi zadaniach i realizowane były w ramach prowadzonych spraw związanych z zarządzaniem ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 28, 38-44)

2.2. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem, określonych w § 2 i § 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach powierzona została pracownikom Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa. (dowód: akta kontroli str. 38-44)

W latach 2013–2015 (I półrocze) realizacja zadań organu zarządzającego ruchem należała do obowiązków Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg, a od 3 listopada 2014 r. również do osoby zatrudnionej na stanowisku referenta w tym wydziale. Zapisy w zakresach czynności ww. pracowników niejednoznacznie i ogólnikowo określały przypisane im zadania, na co zwrócono uwagę w wystąpieniu pokontrolnym¹¹ z kontroli przeprowadzonej przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. W wystąpieniu tym sformułowano wnioski dotyczące wprowadzenia zmian w Regulaminie i zakresie obowiązków Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg (w szczególności dotyczących zatwierdzania w imieniu Starosty projektów organizacji ruchu). Wnioskowane zmiany do 27 października 2015 r. nie zostały wprowadzone. Jak wyjaśnił Starosta „projekt zmian Regulaminu Organizacyjnego Starostwa związany z przypisaniem Wydziałowi Komunikacji i Dróg zadań określonych w § 3 i § 12 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jest w trakcie opracowywania. Uchwała Zarządu Powiatu wprowadzająca zmiany zostanie podjęta w miesiącu listopadzie bieżącego roku. Zadania określone w § 3 i § 12 ust 3, 5 i 6 ww. rozporządzenia były dotychczas realizowane przez Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg na podstawie zapisu w zakresie jego czynności odnośnie kierowania, koordynacji i nadzoru pracy Wydziału Komunikacji i Dróg, terminowej i prawidłowej realizacji zadań wynikających z zakresu działalności wydziału oraz wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zakresu administracji publicznej należącej do właściwości powiatu w zakresie funkcjonowania Wydziału Komunikacji i Dróg. Jednakże wyszczególnienie w zakresie czynności Kierownika wyżej wymienionych zadań zostanie dokonane w miesiącu listopadzie bieżącego roku po dokonaniu zmian w Regulaminie Organizacyjnym”.

Zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych realizowane były również przez Zastępcę Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg w ramach sprawowanego zastępstwa pod nieobecność Kierownika Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 45-70)

Wyniki kontroli, opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” wskazują, że liczba osób, którym powierzono obowiązki związane z zarządzaniem ruchem nie gwarantowała rzetelnej realizacji wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem. (dowód: akta kontroli str. 10-13, 45-70, 72-73, 76, 138-142)

Żadna z ww. osób realizujących zadania dotyczące zarządzania ruchem nie miała wykształcenia w zakresie inżynierii ruchu. Jedynie Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg, uczestniczył w kursach i szkoleniach z tego zakresu¹². (dowód: akta kontroli str. 45-47)

Zarówno Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg oraz jego Zastępca posiadali upoważnienia Starosty do wydawania decyzji administracyjnych należących do zakresu działania wydziału. (dowód: akta kontroli str. 45-47)

¹¹ Wystąpienie pokontrolne Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z 31 sierpnia 2015 r. z kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Wysokim Mazowieckiem w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Wysokomazowieckiego.

¹² Szkolenia, w których uczestniczył Kierownik Wydziału to: [1] seminarium nt. „Bezpieczeństwo i zarządzanie ruchem – jako zadania terenowej administracji państwowej i samorządowej”, [2] szkolenie pt. „Szkolenie Kadr Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”, organizowane przez Ministerstwo Transportu, którego zakres dotyczył m.in. umożliwienia skutecznego wdrażania procesu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, [3] szkolenie „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym”, współfinansowane ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, które obejmowało m.in.: systemowe podejście do bezpieczeństwa ruchu drogowego, Narodowego Programu BRD na lata 2013–2020, tworzenie programów działań strategicznych w zakresie brd, zarządzanie bezpieczeństwem ruchu na drogach publicznych, stosowanie środków uspokajania ruchu drogowego.

Łączna długość sieci drogowej, podlegającej zarządzaniu ruchem przez Starostę w latach 2013–2015 (I półrocze) nie ulegała zmianie i wynosiła 2.352,6 km, w tym 594,1 km stanowiły drogi powiatowe i 1.758,4 km drogi gminne. (dowód: akta kontroli str. 71, 74)

2.3. W Starostwie nie ustalono pisemnej procedury opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu dla sieci dróg powiatowych i gminnych, na których organem zarządzającym ruchem jest Starosta. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „procedury w tym zakresie nie były opracowane, gdyż zaopiniowane projekty były składane bezpośrednio do Wydziału Komunikacji i Dróg, które po zatwierdzeniu były odbierane przez wnioskodawcę (inwestora lub autora projektu)”. (dowód: akta kontroli str. 72-73, 75)

Analiza dokumentacji dotyczącej zatwierdzania projektów organizacji ruchu nie wykazała przypadków odsyłania do uzupełnienia lub odrzucenia projektów niespełniających wymagań określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że w latach 2013–2015 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki odrzucenia projektu stałej organizacji ruchu. Dodał, iż w przypadku stwierdzenia niekompletności projektu lub niespełniania przez niego wymagań § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach wzywano jednostkę projektową lub wnioskodawcę do usunięcia braków i powtórnego ich złożenia. Fakt przekazania projektów do uzupełnienia nie był dokumentowany. (dowód: akta kontroli str. 72-75)

2.4. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, w Starostwie prowadzono ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. W latach 2013–2015 (I półrocze) wpisywano do niej dane określone w § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia, za wyjątkiem przypadków, opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 76-92)

2.5. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. projektami stałej organizacji ruchu objętych było 780 km (tj. 33,2%) dróg, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem, w tym 184,81 km (31,1%) powiatowych i 595,19 km (33,8%) gminnych. Jak wyjaśnił Zastępca Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg „wnikało to z faktu, że zarządcy dróg, nie dysponują środkami i nie podejmują działań wyłącznie w zakresie opracowania projektów dla istniejących organizacji ruchu. Działania takie realizowane są natomiast w związku z prowadzonymi inwestycjami, gdzie dla każdego przebudowywanego, rozbudowanego lub remontowanego odcinka drogi wraz z dokumentacją budowlaną opracowany jest projekt stałej organizacji ruchu”. Na terenie powiatu znajdowało się 3,06 km ścieżek rowerowych, w tym 0,982 km wzdłuż dróg powiatowych oraz 1,078 km wzdłuż dróg gminnych (0,078 km na terenie Gminy Miasto Wysokie Mazowieckie, 1 km na terenie Gminy Czyżew) oraz jedna o długości 1 km na terenie wyłączonym z ruchu drogowego wokół zalewu w miejscowości Czyżew. Wszystkie drogi z infrastrukturą dla pieszych i rowerzystów separującą ruch samochodowy i rowerowy posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, obejmujące przyjęte rozwiązania dotyczące niechronionych użytkowników ruchu drogowego. (dowód: akta kontroli str. 93, 226)

W latach 2013–2015 (I półrocze) zrealizowanych zostało 1,749 km ścieżek rowerowych, w tym 1 km na drodze gminnej (w miejscowości Czyżew-Osada) i 0,749 km na drodze powiatowej nr 2065B (wzdłuż ul. Szpitalnej w Wysokim Mazowieckiem). Dla ścieżek tych opracowano i zatwierdzono stałe organizacje ruchu, zgodnie z zasadami określonymi w § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. W odniesieniu do pozostałych inwestycji drogowych realizowanych przez Powiat Wysokomazowiecki w tym okresie opracowano i zatwierdzono projekty stałej organizacji, które stanowiły element dokumentacji projektowej dla danego przedsięwzięcia. (dowód: akta kontroli str. 93)

Starostwo terminowo przeprowadziło kontrolę, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach w przypadku ścieżki wzdłuż ul. Szpitalnej. Takiej kontroli nie przeprowadzono natomiast w przypadku ścieżki w miejscowości Czyżew Osada, gdyż nie wpłynęło zawiadomienie, o którym mowa w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 93-97)

2.6. Analiza 12 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla siedmiu¹³ (z 10) odcinków dróg, na których w latach 2011–2015 (I półrocze) miało miejsce najwięcej zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów wykazała, że:

- wszystkie projekty zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 2, 5 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach,
- w siedmiu przypadkach do projektu załączono wymagany plan orientacyjny w skali od 1:10.000 do 1:25.000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy (§ 5 ust.1 pkt 1 ww. rozporządzenia),
- w dziewięciu przypadkach wskazano przewidywany termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu (§ 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach). (dowód: akta kontroli str. 98-109)

Wszystkie z 12 poddanych analizie zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, w myśl § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, zostało przedstawionych do zatwierdzenia w co najmniej dwóch egzemplarzach oraz zawierało niezbędne opinie organów, o których mowa w § 7 ust. 2 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 98-109)

2.7. Starostwo otrzymało zawiadomienia dotyczące wprowadzenia stałej organizacji ruchu na czterech¹⁴ (z siedmiu) odcinkach dróg objętych analizą, na których w latach 2011–2015 (I półrocze) miało miejsce najwięcej zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów. Wszystkie zawiadomienia wpłynęły bez zachowania terminu (siedem dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu), określonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach (dwa¹⁵ wpłynęły w dniu wprowadzenia stałej organizacji ruchu, jedno¹⁶ pięć dni po dacie wprowadzenia, a jedno¹⁷ 105 dni od daty wprowadzenia stałej organizacji ruchu). (dowód: akta kontroli str. 117-118)

W każdym przypadku w ciągu 14 dni od otrzymania zawiadomienia o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu przeprowadzono kontrole prawidłowości wykonywania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kontrole wykonywane były przez Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg oraz referenta w tym wydziale i dokumentowane w formie protokołów¹⁸. W wyniku kontroli przeprowadzonej 19 października 2015 r. na drodze powiatowej nr 2072B (ul. Ludowa w Wysokiem Mazowieckiem) stwierdzono liczne niezgodności wprowadzonej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem, tj. m.in.: inne niż w projekcie umiejscowienia elementów oznakowania pionowego, niezamontowanie znaków określonych w projekcie, niewłaściwe oznakowanie przejścia dla pieszych. Wszystkie stwierdzone odstępstwa zostały potwierdzone w trakcie oględzin stałej organizacji ruchu, przeprowadzonych 23 października 2015 r. w ramach niniejszej kontroli NIK. Starostwo poinformowało zarządcę drogi o stwierdzonych niezgodnościach oraz zwróciło się o dostosowanie organizacji ruchu do zatwierdzonego projektu.

Podczas pozostałych, poddanych analizie, kontroli prawidłowości wykonywania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pracownicy Starostwa nie stwierdzili nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 110-116)

2.8. Analiza zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu przeprowadzona została na podstawie oględzin dziesięciu odcinków dróg, na których w latach 2011–2015 (I półrocze) odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem

¹³ Dla istniejącej organizacji ruchu na trzech odcinkach dróg powiatowych (nr: P2063B, P2057B i P2046B) nie opracowano projektów stałej organizacji ruchu.

¹⁴ Zgłoszenia dotyczyły odcinków dróg nr: P2052B, P2064B, P2065B, P2072B.

¹⁵ Dotyczy dróg powiatowych nr: P2065B i P2052B.

¹⁶ Dotyczy drogi nr P2072B.

¹⁷ Dotyczy drogi nr P2065B.

¹⁸ Kontrole przeprowadzono odpowiednio: 20–21 lutego 2014 r. – droga powiatowa nr 2065B (miejscowość Jabłoń Kościelna), 21 lutego 2014 r. – droga powiatowa nr 2064B, 26 lutego 2015 r. – droga powiatowa nr 2065B (ul. Szpitalna, Wysokie Mazowieckie) oraz droga powiatowa 2052B.

pieszych i rowerzystów. Łącznie oględzinom poddano 46,06 km dróg powiatowych oraz 1,7 km dróg gminnych. W wyniku oględzin ustalono m.in., że:

- na siedmiu odcinkach dróg znajdowały się elementy oznakowania pionowego i poziomego, które nie odpowiadały normom 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 drogach¹⁹, np. umieszczenie znaków D-6 „miejsce przejścia dla pieszych” w zbyt dużej odległości od wyznaczonego przejścia dla pieszych, zamontowanie znaków D-43 „koniec obszaru zabudowanego” po niewłaściwej stronie drogi, umieszczenie znaków D-6 i F-10 na niewłaściwej wysokości,
- na sześciu (z siedmiu odcinków dróg dla których opracowana i zatwierdzona była organizacja ruchu) stwierdzono elementy istniejącego oznakowania, które nie odpowiadały zatwierdzonym projektom stałej organizacji ruchu, np.: brak ujętych w projekcie znaków A-16 „przejście dla pieszych” i B-33 „ograniczenie prędkości”, umiejscowienie znaku D-1 „droga z pierwszeństwem” w miejscu, w którym projekt przewidywał zamontowanie znaku A-6c „skrzyżowanie z droga podporządkowaną występującą po lewej stronie”,
- na czterech odcinkach dróg sześć znaków pionowych było przekreślonych, co miało wpływ na ich widoczność,
- w dwóch przypadkach stwierdzono zły stan technicznych elementów istniejącego oznakowania (głównie pionowego),
- na jednym odcinku stwierdzono istniejące oznakowanie pionowe U-1a „słupek prowadzący” (w liczbie dziewięciu sztuk) wykonane z betonu, które stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

Stwierdzone niezgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu zostały przedstawione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W ramach oględzin na badanych odcinkach dróg nie stwierdzono oznakowania, które mogło wprowadzać w błąd lub wykluczać się. (dowód: akta kontroli str. 119-126)

2.9. Zadania związane z przeprowadzaniem kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych były ujmowane w rocznych planach kontroli Wydziału Komunikacji i Dróg. W planach tych wskazywano przedmiot kontroli: *Kontrola stanu i oznakowania dróg* oraz termin prowadzenia kontroli: *I i II półrocze* danego roku, a także pracownika wyznaczonego do prowadzenia kontroli: *Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wraz z przedstawicielami Komendy Powiatowej Policji i Zarządu Dróg Powiatowych*. Nie wskazywano natomiast numerów dróg, które takiej kontroli będą poddane. W planie podawano bowiem, że kontrolą będą objęte *wybrane drogi powiatowe i gminne*. (dowód: akta kontroli str. 127-137)

Analiza przeprowadzonych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego wykazała m.in., że:

- w latach 2013 i 2014 nie przeprowadzano kontroli na drogach gminnych, natomiast w I półroczu 2015 roku objęto nią 22 (z 1.765) odcinki dróg,
- w latach 2013–2015 (I półrocze) kontrolę raz na sześć miesięcy przeprowadzono dla odpowiednio 2,8%, 25,8% i 4,5% dróg powiatowych, natomiast raz w roku kontrolą objęto 71,9%, 37,8% i 31% tych dróg,

¹⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

- w latach 2013–2015 (I półrocze) nie przeprowadzano w ogóle kontroli kolejno: 150,53 km, 215,92 km i 383,29 km dróg powiatowych, co stanowiło odpowiednio: 25,3%, 36,3% i 64,5% ich łącznej długości.

Kontrolą objęto w latach 2013–2015 (I półrocze) wszystkie drogi powiatowe z infrastrukturą dla pieszych i rowerzystów separującą ruch samochodowy i rowerowy, natomiast nie objęto nią dróg gminnych posiadających taką infrastrukturę. (dowód: akta kontroli str. 138-142)

Ww. kontrole dokumentowane były w formie protokołów, podpisywanych przez wszystkie osoby biorące udział w czynności tj.: Kierownika Wydziału Komunikacji i Dróg, przedstawiciela ZDP oraz przedstawiciela Komendy Powiatowej Policji lub – w przypadku dróg gminnych – przedstawiciela zarządcy drogi. W odniesieniu do sposobu egzekwowania i kontrolowania wykonania zaleceń z ww. kontroli, Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „w prowadzonych kontrolach każdorazowo uczestniczył przedstawiciel zarządcy drogi, który otrzymywał egzemplarz protokołu zawierający wykaz uchybień dotyczących oznakowania drogi. Do jego zadań należało usunięcie stwierdzonych uchybień oraz powiadomienie o tym fakcie organu zarządzającego ruchem. Jednak nie w każdym przypadku organ zarządzający ruchem był informowany o podjętych przez zarządcę działaniach, najczęściej informacje takie przekazywane były drogą telefoniczną”.

W protokołach kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie odnoszono się do wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. (dowód: akta kontroli str. 72-73, 143-167)

2.10. Starostwo w latach 2013–2015 (I półrocze) nie prowadziło z własnej inicjatywy udokumentowanych analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, tj. w zakresie wskazanym w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Corocznie przygotowywało natomiast analizy według wzoru określonego przez Podlaski Urzędu Wojewódzki w Białymstoku (na jego wniosek). Miały one formę zestawienia zrealizowanych zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych, co szerzej opisano w pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego. Ponadto informacje dotyczące istniejącej organizacji ruchu pozyskiwane były w trakcie prowadzonych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. (dowód: akta kontroli str. 142)

2.11. Informacje z oceny istniejącej organizacji ruchu były wykorzystywane do wprowadzania drobnych zmian w organizacji ruchu np.: uzupełnienia istniejącego oznakowania pionowego o tabliczki informacyjne, zmiany dopuszczalnej prędkości maksymalnej lub ustawienia dodatkowych znaków ostrzegawczych. W zaleceniach z tych kontroli nie wskazywano na konieczność lokalizacji nowych drogowych projektów infrastrukturalnych przeznaczonych dla pieszych i rowerzystów na danych odcinkach dróg. Przy opracowywaniu nowych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego dla projektów budowlanych dotyczących budowy lub przebudowy dróg, wykorzystywano m.in. informacje i wnioski otrzymywane z Policji, od mieszkańców i instytucji samorządowych. Opracowanie nowych rozwiązań w ramach dokumentacji projektowej dla inwestycji drogowych było zlecane ZDP, który konsultował proponowane przez siebie rozwiązania budowlane z Zarządem Powiatu Wysokomazowieckiego. (dowód: akta kontroli str. 142)

2.12. W latach 2013–2015 (I półrocze) do Starostwa wpłynęło 18 wniosków dotyczących m.in.: wprowadzenia zmian w istniejącej organizacji ruchu, ustawienia lustra na skrzyżowaniu, wykonania chodnika, uzupełnienia braków w oznakowaniu, wykonania przejścia dla pieszych, oczyszczenia pobocza w celu poprawy widoczności znaków. We wszystkich przypadkach podjęte zostały działania zmierzające do ustalenia zasadności poszczególnych wniosków, polegające m.in. na przeprowadzaniu wizytacji w miejscach wskazanych we wnioskach (wizytacji dokonywała komisja w skład, której wchodził przedstawiciel Starostwa, Zarządu Dróg Powiatowych i Policji). W wyniku podjętych działań pozytywnie rozpatrzono 10 wniosków (w pięciu przypadkach wprowadzono zmiany w istniejącej organizacji ruchu, zamontowano dwa lustra oraz uzupełniono braki w oznakowaniu). Osiem pozostałych wniosków załatwiono odmownie (dotyczyły one

głównie budowy chodników, a odmowa wynikała z braku środków na ten cel bądź braku możliwości technicznych takiego rozwiązania, z uwagi na szerokość pasa drogowego). W odniesieniu do wniosków, które rozpatrzono odmownie z uwagi na ograniczenia finansowe, Starosta każdorazowo informował, że w przypadku współfinansowania danego zadania przez gminę (na terenie, której znajduje się dany odcinek drogi) rozważy jego realizację. (dowód: akta kontroli str. 168-170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu za lata 2013–2015 (I półrocze) nie zawierała: w 32 (ze 106) przypadkach wpisanego kilometrażu drogi objętego danym projektem stałej organizacji ruchu, a w 19 – daty rzeczywistego terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu, tj. elementów określonych w § 9 ust. 2 pkt 2 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „*niewpisywanie kilometrażu wynikało z niewskazania go przez projektanta w tytule projektu stałej organizacji ruchu przedstawianej do zatwierdzenia. W takich przypadkach w rejestrze wskazywane były natomiast nazwy miejscowości pomiędzy, którymi znajdował się odcinek drogi objęty projektem. Natomiast niewpisanie daty wynikało z nieprzekazania informacji w tym zakresie przez jednostki wprowadzające stałą organizację ruchu*”.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 76-92)

2. Dla czterech²⁰ (z 10) zbadanych odcinków dróg zatwierdzono projekty stałej organizacji ruchu, które nie zawierały skali na załączonym do projektu planie orientacyjnym oraz przewidywanego terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, tj. elementów wymaganych § 5 ust. 1 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „*zatwierdzenie projektów wynikało z przeoczenia braków formalnych w tych projektach oraz skoncentrowaniu uwagi na właściwym zastosowaniu przyjętych rozwiązań projektowych dotyczących organizacji ruchu*”.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 98-109)

3. W latach 2013–2015 (I półrocze), mimo wymogu określonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie przeprowadzono kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na:

- wszystkich drogach gminnych w latach 2013 i 2014,
- 1.743 (z 1765) odcinkach dróg gminnych w I półroczu 2015 roku,
- 150,53 km (25,3%), 215,92 km (36,3%) i 383,29 km (64,5%) dróg powiatowych odpowiednio w latach 2013, 2014 i I półrocze 2015 r.

Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że było to wynikiem braków kadrowych Wydziału Komunikacji i Dróg. W konsekwencji zebrane w ten sposób informacje nie były pełne i aktualne, a zatem nie pozwalały na bieżącą ocenę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania oraz urządzeń organizacji ruchu, jak również na ocenę jego efektywności. Na ich podstawie Starostwo nie było w stanie ustalić czy przyczyną zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów była niewłaściwa organizacja ruchu, czy zły stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Zebranych w ten sposób informacji nie wykorzystywano również w procesie zatwierdzania nowych projektów organizacji ruchu. (dowód: akta kontroli str. 72-73, 138-142)

4. W związku z nieprzekazaniem do Starostwa (przez jednostki wprowadzające stałą organizację ruchu) zawiadomień, o których mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie podejmowano działań zmierzających do ustalenia, czy i kiedy dana organizacja ruchu została wprowadzona, a w przypadku upływu terminu na jej wprowadzenie, wbrew § 12 ust. 4 tego rozporządzenia, nie informowano zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że niepodjęcie działań

²⁰ Dla dróg nr: G107828B, P2052B, P2077B, G107847B.

zmierzających do ustalenia czy i kiedy dana organizacja ruchu została wprowadzona „wynikało to z dużej liczby obowiązków i zadań przypisanych do kompetencji Wydziału Komunikacji i Dróg, które utrudniały bieżące monitorowanie planowanych terminów wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Corocznie na okoliczność sporządzania analizy organizacji ruchu na potrzeby Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (tj. organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem), każdorazowo zobowiązywano jednostki składające projekty do wywiązywania się z obowiązku, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach”. W odniesieniu do nieinformowania zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu wskazał, że: „wnikało to z dużej ilości obowiązków, co nie pozwalało na bieżące śledzenie upływu przewidywanego terminów na wprowadzenie stałych organizacji ruchu”. (dowód: akta kontroli str. 72-73, 76)

5. Nierzetelnie przeprowadzono kontrole prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na drogach nr: P2072B, P2065B (odpowiednio ul. Ludowa i Szpitalna w Wysokiem Mazowieckiem). Nie stwierdzono bowiem np. niewłaściwego zamocowania, tj. na wysokości: 2 m i 2,05 m znaków D-6 i F-10 oraz złego stanu technicznego (skorodowania) znaku A-7 (co stwierdzone zostało w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli NIK). Zgodnie z tabelą 1.11 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, wysokość umieszczania znaków umiejscowionych na chodniku w terenie zabudowanym wynosi minimum 2,2 m. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „w trakcie prowadzonych kontroli uwaga kontrolujących skierowana była na ustalenie zgodności zastosowanego na drodze oznakowania (poziomego i pionowego) z projektem stałej organizacji ruchu, w związku z czym niewielkie różnice w wysokości umieszczenia znaków zostały przeoczone. W trakcie prowadzonej kontroli uznano, że znak A-7 istniał w dotychczasowej organizacji ruchu i w dniu kontroli spełniał wymogi odnośnie stanu technicznego”. Kontrolę prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonego projektu organizacji ruchu na drodze nr: P2065B (ul. Szpitalna) przeprowadzono 26 lutego 2015 r., zatem mało prawdopodobnym wydaje się fakt aby od tego czasu do chwili obecnej znak drogowy A-7 uległ tak znaczącej korozji.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 94-96, 119-126)

6. Mimo wymogu określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie opracowano nowego projektu stałej organizacji ruchu dla odcinka drogi powiatowej nr P2077B w miejscowości Trojanowo, gdzie w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli NIK stwierdzono ustawione znaki A-30 „inne niebezpieczeństwo” z tabliczkami T-3 „piesi” oraz znaki B-33 „ograniczenie prędkości” (do 70 km/h), które nie były przewidziane w dotychczasowym zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu dla tej drogi. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg wyjaśnił, że: „nie opracowano projektu dla tego odcinka drogi, gdyż wprowadzenie znaków A-30, T-3 i B-33 poprzedzone było wizją lokalną komisji składającej się z przedstawicieli organów opiniujących projekty organizacji ruchu (tj. Policji, Zarządu Dróg Powiatowych, Gminy Klukowo oraz Starostwa), którzy wyrazili pozytywną opinię w tej kwestii”. Starostwo dysponuje protokołem, podpisanym przez wszystkie ww. osoby biorące udział w wizji lokalnej, w którym wyrażono pozytywną opinię w sprawie wprowadzania zmian w istniejącej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 119-126)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że realizacja zadań organu zarządzającego ruchem powierzona została trzem pracownikom Wydziału Komunikacji i Dróg (w tym jednemu w formie zastępstwa), co mogło wpłynąć na niepełną realizację zadań organu zarządzającego ruchem, w tym nieprzeprowadzanie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 45-70, 72-73, 76, 138-142)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez Starostwo zadań w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Wysokomazowieckiego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Podjęcie prac badawczych i analitycznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu oraz inicjowanie kampanii społecznych i projektów edukacyjno-informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów, a także stworzenie lokalnego programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.
2. Wpisywanie do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu wszystkich danych określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
3. Zatwierdzanie projektów stałej organizacji ruchu, wyłącznie zawierających wszystkie elementy, wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
4. Przeprowadzanie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach gminnych i powiatowych, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
5. Informowanie zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku braku powiadomienia o jej wprowadzeniu, zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
6. Rzetelne prowadzenie kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji na drogach, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
7. Dokonywanie zmian organizacji ruchu wyłącznie w przypadku zatwierdzenia nowej organizacji przez organ zarządzający ruchem oraz opracowywanie nowych projektów stałej organizacji ruchu dla odcinków dróg, na których podejmowana jest decyzja o zmianie dotychczasowej organizacji ruchu.
8. Podjęcie działań gwarantujących rzetelną realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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.

Białystok, dnia 10 grudnia 2015 r.

Kontroler
Paweł Tolwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis