



05608315

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.04.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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	
Kontrolerzy	1. Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96776 z dnia 18 września 2015 r. 2. Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96786 z dnia 30 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (zwany dalej „Urzędem” lub „UMWP”), ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński ¹ – Marszałek Województwa Podlaskiego	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli², działania funkcjonującej pod przewodnictwem Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego („WRBRD”) w kierunku poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego ograniczono do kształtowania świadomości społecznej w tym zakresie. Współorganizowano (współfinansowano) imprezy edukacyjne, akcje promocyjne oraz szkolenia dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego („brd”). Nie prowadzono zaś analiz i ocen tych działań, a nawet nie posiadano danych na temat wypadkowości w województwie podlaskim w podziale na kategorie dróg, z wyszczególnieniem zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów. We wrześniu 2014 roku opracowano Wojewódzki Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w którym nie ujęto jednak celów odnoszących się wprost do bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, a jedynie wskazano działania, które mogą mieć znaczenie w tym zakresie.

UMWP podejmował działania organizacyjno-techniczne dotyczące zarządzania ruchem na drogach województwa podlaskiego, które zmierzały do poprawy brd. Terminowo wykonywano kontrole wynikające z § 12 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³, w ramach których m.in. dokonywano lustracji dróg pod kątem wpływu organizacji ruchu na zdarzenia drogowe. Na bieżąco też analizowano wnioski dotyczące brd, w tym odnoszące się do potrzeb pieszych i rowerzystów, a w razie ich zasadności zlecano wprowadzenie stosownych zmian w organizacji ruchu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zatwierdzaniu projektów stałej organizacji ruchu niezawierających elementów określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 i 5 oraz § 7 ust. 2 powołanego rozporządzenia,
- braku w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu elementów określonych w § 9 ust. 2 pkt 7 i 8 ww. rozporządzenia,

¹ Od 9 listopada 2015 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”.

- nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, pod kątem spełnienia wymogów dotyczących ustawienia znaków drogowych,
- dokonywaniu zmian w oznakowaniu dróg bez uprzedniego sporządzenia i zatwierdzenia projektu zmieniającego organizację ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie opracowania i realizacji programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 140g ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴, przy Marszałku Województwa działa WRBRD. Jej skład, na dzień kontroli, był zgodny ze wskazanym w art. 140i ww. ustawy. (dowód: akta kontroli str. 157)

1.2. We wrześniu 2014 roku WRBRD opracowała Wojewódzki Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2014–2020 (zwany dalej „Programem”), w związku z rekomendacją Krajowej Rady BRD⁵. Wcześniej (od zakończenia w 2010 roku realizacji programu GAMBIT Podlaski), z własnej inicjatywy, WRBRD nie opracowywało regionalnych programów brd. Sekretarz WRBRD wyjaśnił: „Głównym problemem jest brak środków finansowych. Opracowanie takiego dokumentu kosztuje, a możliwość realizacji zapisanych w nim konkretnych działań na rzecz brd (innych niż już realizowane) byłaby niewielka przy obecnym sposobie finansowania”. (dowód: akta kontroli str. 260, 272-337, 401-404, 409)

Cele przyjęte w Programie były zbieżne z wyznaczonymi przez Krajową Radę BRD w Narodowym Programie BRD, tj. założono zmniejszenie w porównaniu do 2010 roku:

- liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 50% (do nie więcej niż 73 w 2020 roku),
- liczby ciężko rannych w wypadkach drogowych o co najmniej 40% (do nie więcej niż 99 w 2020 roku).

Nie formułowano celów odnoszących się wprost do bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Przewidziano pięć filarów działań: bezpieczny człowiek, bezpieczne drogi, bezpieczna prędkość, bezpieczne pojazdy oraz ratownictwo i opieka powypadkowa. Działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu ujęte były głównie w ramach dwóch pierwszych filarów i miały polegać m.in. na:

- kształtowaniu postaw zachęcających do bezpiecznych zachowań w ruchu drogowym (edukacja oraz działania informacyjno-promocyjne i kampanie społeczne),
- stosowaniu środków ochrony pieszych i wdrażaniu środków uspokojenia ruchu na drogach publicznych,
- segregacji ruchu i wydzielenie stref ruchu pieszego i rowerowego (budowie chodników, ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych i ogrodzeń ochronnych kanalizujących ruch). (dowód: akta kontroli str. 272-337)

W Programie, w części dotyczącej filaru „Bezpieczny człowiek”, przedstawiono analizy dotyczące brd poszczególnych uczestników ruchu drogowego w latach 2008–2013, tj. podano liczbę wypadków (z informacją o liczbie zabitych i rannych) z udziałem pieszych, kierujących i pasażerów (nie wyodrębniono rowerzystów), a także wskazano najczęstsze błędy popełniane przez użytkowników ruchu. (dowód: akta kontroli str. 272-337)

1.3. W okresie objętym kontrolą WRBRD nie analizowała realizacji zadań i celów ustalonych w Programie. Dopiero w lipcu 2015 roku powołany został zespół monitorujący, którego

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁵ Pismem z 29 lipca 2013 r., Krajowa Rada BRD poinformowała o przyjęciu „Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020” oraz zarekomendowała przyjęcie wojewódzkich strategii poprawy brd, wskazując cele dla województwa podlaskiego na rok 2020, które będą spójne z ww. programem. Ponadto w piśmie z 8 października 2013 r. Krajowa Rada BRD poinformowała, że wskazane cele stanowią zalecenia do opracowania nowych, lub zmodyfikowania istniejących, wojewódzkich programów BRD.

zadaniem ma być okresowa ocena wykonania Programu, wnioskowanie o wprowadzenie w nim korekt oraz opracowywanie stosownych raportów. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu Urzędu (przewodniczący zespołu) wyjaśnił, że: „Na obecną chwilę są zbierane dane, raporty, materiały. Opracowane analizy będą akceptowane przez WRBRD w dniu 16 grudnia br.”. (dowód: akta kontroli str. 380-399, 414-415)

1.4. W latach 2013–2015 WRBRD nie prowadziła prac badawczych ani analitycznych w zakresie brd pieszych i rowerzystów, z wyjątkiem związanych z opracowaniem Programu. Sekretarz WRBRD wyjaśnił, że powodem był brak „środków finansowych, jakimi mogłaby dysponować WRBRD na powyższe cele. Jedyne środki, jakie WRBRD przeznacza na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego są środkami Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego, a w ich ocenie bardziej zasadne jest przeznaczanie tych środków na edukację oraz działania prewencyjne w zakresie brd”. (dowód: akta kontroli str. 405-408)

WRBRD w okresie objętym kontrolą nie gromadziła szczegółowych danych na temat brd pieszych i rowerzystów. Sekretarz WRBRD wyjaśnił, że „Dane na temat brd, posiadają jednostki, które zajmują się bezpośrednio tą tematyką. W przypadku danych o wypadkach jest to Wydział Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji”. (dowód: akta kontroli str. 405-408)

Na potrzeby kontroli NIK, Sekretarz WRBRD uzyskał od Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku informacje na temat wypadkowości w województwie podlaskim w latach 2011–2015 (I półrocze) w podziale na kategorie dróg, z wyszczególnieniem zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów. Jednak ze względu na zmianę w 2014 roku sposobu wykazywania w systemie SEWIK danych dotyczących zdarzeń na drogach gminnych i powiatowych, informacje za ww. lata były nieporównywalne⁶. (dowód: akta kontroli str. 405-408, 411-412, 416)

Z informacji zbieranych przez UMWP do opracowania rocznych analiz organizacji ruchu drogowego wynika, że na drogach, dla których Marszałek jest organem zarządzającym ruchem liczba wypadków w latach 2011–2014 wynosiła kolejno: 99, 113, 108 i 105, z tego śmiertelnych: 18, 23, 13 i 14. (dowód: akta kontroli str. 417)

1.5. W okresie objętym kontrolą działania w zakresie brd pieszych i rowerzystów koncentrowały się głównie na kampaniach społecznych, projektach edukacyjno-informacyjnych, działaniach z zakresu komunikacji i promocji oraz szkoleniach specjalistycznych. Ze środków Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego m.in.

- współorganizowano finały wojewódzkie Turnieju BRD, sprawdzającego wiedzę dotyczącą bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym oraz udzielania pierwszej pomocy,
- współorganizowano cykliczne akcje i konkursy, takie jak: „Marsz zebry” (coroczna akcja propagująca bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w zakresie bezpiecznych zachowań w ruchu drogowym), „PaTiZebra” (impreza profilaktyczna – marsz na terenie Siemiatycz z udziałem uczniów), „Bezpieczna droga do szkoły” (spotkania z najmłodszymi uczestnikami ruchu drogowego – uczniami podlaskich szkół podstawowych i przedszkoli – edukacja w zakresie bezpiecznego poruszania się po drogach), „Bezpieczne wakacje na rowerze” – wojewódzki konkurs plastyczny, „Przechodź tylko na zielonym” (parada w Łomży z udziałem uczniów),
- w ramach Drugiego Światowego Tygodnia Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ONZ w 2013 roku przeprowadzono działania pn. „Bezpieczeństwo pieszych – niechronieni uczestnicy ruchu drogowego w miastach”, ukierunkowane na kontrolę kierujących pojazdami pod kątem zwrócenia ich szczególnej uwagi na pieszych,
- zorganizowano rajd rowerowy pod hasłem „Jadę rowerem – chcę być bezpieczny”, z udziałem uczniów IV Liceum Ogólnokształcącego w Białymstoku, którego głównym celem było ograniczenie liczby zdarzeń z udziałem młodych, niechronionych

⁶ Do 2014 r. system SEWIK wykazywał zdarzenia na drogach powiatowych i gminnych jako „INNE” lub „NULL” (ze względu na brak numeracji i nazw ulic). Po kontroli NIK w 2013 roku w KGP uzupełniono brakujące dane i wszystkie zdarzenia wykazywane są dla odpowiednich kategorii dróg. W przekazanej do wypełnienia tabeli nie zamieszczono zdarzeń z kategorii „INNE” lub „NULL”, dlatego liczba wypadków przed 2014 rokiem była znacznie zaniżona.

uczestników ruchu drogowego, a także zasygnalizowanie kierującym pojazdami, jak ważne jest zwrócenie uwagi na rowerzystów i zapewnienie im bezpieczeństwa na drodze,

- przeprowadzano doraźne akcje, np. propagujące noszenie odblasków,
- prowadzono szkolenia kadr BRD – osób odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i przestrzeganie zasad BRD podczas przemarszu grup ludzi, pielgrzymek, procesji i konduktu pogrzebowego,
- corocznie współorganizowano konferencję „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym na terenie województwa podlaskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 411-412, 418-426, 429, 432)

WRBRD nie posiadał danych na temat liczby osób korzystających z przeprowadzanych akcji w ramach brd. Sekretarz WRBRD wyjaśnił, że przedsięwzięcia te „są często imprezami masowymi, otwartymi, skierowanymi do ogromnej ilości osób, a w związku z tym nie prowadzimy statystyki dotyczącej ilości ich uczestników”. (dowód: akta kontroli str. 405-408)

W okresie objętym kontrolą tylko na jednym posiedzeniu WRBRD (w lutym 2013 roku) przedstawiona była (przez przedstawiciela Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku) informacja o stanie brd niechronionych uczestników ruchu (dane o liczbie wypadków z udziałem pieszych w latach 2010–2012). Sekretarz WRBRD wyjaśnił: „Prawo nie wskazuje ram czasowych (okresów) za jakie należy prowadzić analizy dotyczące brd konkretnych uczestników ruchu. Na posiedzeniu WRBRD w grudniu 2015 roku planowana jest ocena stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach województwa podlaskiego za lata 2013–2015”. (dowód: akta kontroli str. 159-191, 409)

1.6. W latach 2013–2015 WRBRD nie inicjował współpracy w zakresie poprawy brd pieszych i rowerzystów z pozostałymi Wojewódzkimi Radami BRD oraz innymi jednostkami spoza województwa podlaskiego. Sekretarz WRBRD wyjaśnił, że powodem braku współpracy z jednostkami spoza województwa podlaskiego „jest to, że środków przeznaczonych na poprawę brd nie możemy wydawać poza terenem własnego województwa.” Sekretarz WRBRD wyjaśnił też, że: „W latach 2013–2015 WRBRD nie konsultowała programów lokalnych (gminnych, powiatowych), gdyż w województwie podlaskim nie ma programów poprawy brd na poziomie gminnym czy powiatowym”.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

Działania informacyjno-edukacyjne w okresie objętym kontrolą realizowane były przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego we współpracy z różnymi jednostkami z województwa podlaskiego, w szczególności Komendą Wojewódzką Policji, Wojewódzką Inspekcją Transportu Drogowego, PZM o/Białystok, Kuratorium Oświaty w Białymstoku.

(dowód: akta kontroli str. 418-426, 429, 432)

Zgodnie z art. 140j ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, WRBRD terminowo złożyła Krajowej Radzie BRD sprawozdanie z działań na rzecz brd podjętych w województwie w 2013 i 2014 roku. Sprawozdania te zostały sporządzone według wzoru wymaganego przez Krajową Radę BRD. Nie zawierały one danych na temat stanu bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich. Sekretarz WRBRD wyjaśnił: „We wcześniejszych latach w sprawozdaniach do Krajowej Rady BRD, WRBRD przedstawiała stan bezpieczeństwa na drogach województwa (w szczególności wypadkowość) w oparciu o dane z Komendy Wojewódzkiej Policji (była to integralna część sprawozdania). Od kilku lat w formularzach przesyłanych przez KRBRD nie ma punktu dotyczącego wypadkowości na terenie województwa. Policja indywidualnie wysyła dane o bezpieczeństwie do Krajowej Rady BRD.”

(dowód: akta kontroli str. 405-408, 427-432)

Z wyjaśnień Sekretarza WRBRD wynika, że Krajowa Rada BRD w latach 2013–2015, poza prośbą o przekazywanie rocznych sprawozdań, wystąpiła do WRBRD o sporządzenie Programu. Ponadto członkowie WRBRD zapraszani byli na szkolenia i spotkania dotyczące brd, organizowane przez Krajową Radę BRD.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

Na pytanie o ewentualną potrzebę zmiany w sposobie współpracy z Krajową Radą BRD, Sekretarz WRBRD wyjaśnił: „W chwili obecnej środki Krajowej Rady BRD wydawane

są na przedsięwzięcia ogólnopolskie (kampanie społeczne) i trudno mówić o współpracy w tym zakresie. Działania Krajowej Rady BRD mają charakter ogólnopolski a środki Wojewódzkiej Rady wydawane są na lokalne przedsięwzięcia. Zmiana w sposobie współpracy z KRBRD mogłaby polegać na przekazywaniu części środków na poziomy Wojewódzkich Rad BRD". (dowód: akta kontroli str. 405-408)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą WRBRD nie prowadziła udokumentowanych analiz i ocen podejmowanych działań, o których mowa w art. 140 h ust. 2 pkt 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na każdym posiedzeniu WRBRD przedstawiciele Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku i Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego informowali jedynie o stanie brd oraz działaniach realizowanych w tym zakresie. Sekretarz WRBRD wyjaśnił, że: „Po każdym wystąpieniu przedstawicieli wymienionych służb odbywała się dyskusja na temat podejmowanych działań oraz oceny ich skuteczności. Praktycznie zawsze członkowie WRBRD zwracają uwagę na konieczność zwiększenia działań prewencyjnych w zakresie brd, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży.” W protokołach z posiedzeń nie odnotowano dyskusji dotyczących oceny realizowanych zadań w zakresie brd. Nie podejmowano też uchwał w sprawie przyjęcia analiz i ocen realizowanych działań. (dowód: akta kontroli str. 159-399, 409, 413)

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania WRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego w latach 2013–2015 ograniczały się głównie do realizacji projektów informacyjno-edukacyjnych, kształtujących świadomość społeczną odnoszącą się do brd. Brak analiz i ocen skuteczności realizowanych działań, a także informacji na temat wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów (w tym ich przyczyn) utrudnia wyznaczenie właściwych kierunków działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa tych użytkowników dróg.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej koordynującej oraz odpowiadającej za organizację ruchu rowerowego i pieszego na zarządzanej sieci dróg. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że przepisy nie nakazują powołania takiego typu komórki organizacyjnej, a zarządzaniem ruchem na drogach podległych Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich („PZDW”) zajmują się dwie osoby (jedna w ramach zastępstwa) w Urzędzie i dwie w PZDW. Dyrektor dodał, że: „powołanie przedmiotowej komórki jest niemożliwe ze względów kadrowych (nie ma z „kogo” powołać lub wydzielić) oraz prawnych (brak dostępu do SEWIK-u oraz nieprecyzyjność tego systemu, jeżeli chodzi o określenie dokładnego miejsca oraz niezbędnych okoliczności i warunków zaistniałych podczas wypadku, pozwalających na przeprowadzenie rzetelnej analizy wypadku, pod kątem zarządzania ruchem i brd, która byłaby podstawą ewentualnej reakcji na stwierdzone nieprawidłowości)”. (dowód: akta kontroli str. 434-446)

2.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWP, realizacja zadań wskazanych w § 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, należała do Referatu Infrastruktury Techniczne UMWP⁷. W latach 2013–2015 (I półrocze) czynności w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich przypisane zostały dwóm pracownikom, przy czym tylko jeden posiadał upoważnienie do zatwierdzania oraz opiniowania w imieniu Marszałka Województwa Podlaskiego projektów dotyczących organizacji ruchu na drogach wojewódzkich i skrzyżowaniach tych dróg z innymi drogami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 434-444, 446-448)

W latach 2013–2015 (I półrocze) Marszałek zarządzał ruchem na sieci drogowej o długość 1.189 km. (dowód: akta kontroli str. 112)

2.3. W Urzędzie nie ustalono pisemnej procedury opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. P.o. zastępcy Dyrektora Departamentu

⁷ Od 21 kwietnia 2015 r. była to komórka organizacyjna Departamentu Infrastruktury i Transportu, a wcześniej – Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska.

Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że procedury nie sporządzono „ze względu na jej czytelność (brak wymogu konsultacji oraz przesyłania projektów do innych organów, celem uzyskania opinii czy uzgodnień).” Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej dodał, że procedura taka nie jest wymagana i nie stwierdzono potrzeby jej opracowania oraz że stosowano bezpośrednio obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, w tym rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 130)

Jak wyjaśnił p.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu, w przypadkach stwierdzenia w przedkładanych projektach organizacji ruchu braków lub błędów w stosunku do wymagań rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, projektanci byli proszeni o ich uzupełnienie bądź poprawienie. Zatwierdzane były prawidłowe projekty, posiadające wymagane opinie. Nie było przypadków odrzucenia projektów. Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej wyjaśnił zaś, że w takich przypadkach projekty były korygowane we współpracy z projektantami w trybie roboczym (bez sporządzania na tę okoliczność dodatkowej dokumentacji). Kwestię dołączenia do projektów wymaganych opinii przedstawiono w punkcie 6. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 126-130)

Analiza 10 odcinków dróg wojewódzkich o długości 214 km⁸ wykazała, że na czterech z nich występują odcinki o długości 60,2 km (28,1% analizowanych), dla których nie sporządzono projektów organizacji ruchu. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że na odcinkach dróg wojewódzkich:

- nr 671 od km 44+000 do km 47+995 i nr 681 od km 39+000 do km 62+610: sporządzenie projektów ujęto do realizacji w harmonogramie PZDW, jednak:
 - w przypadku DW 671, w związku z realizacją trzech inwestycji punktowych na tej drodze, odstąpiono od wykonania stałej organizacji ruchu na brakujące odcinki drogi wojewódzkiej, aby w przyszłym roku zlecić opracowanie, które będzie uwzględniało wykonane inwestycje,
 - w przypadku drogi 681 nie rozpoczęto prac nad dokumentacją projektową w związku z ograniczoną pulą środków finansowych, możliwą do pozyskania w obecnej perspektywie unijnej na realizację planowanej przebudowy drogi,
- nr 678 od km 7+065 do km 14+000: przedłużeniu uległy prace projektowe dotyczące przebudowy (rozpoczęto je w roku 2010 i mimo, że opracowano docelowe rozwiązania (w tym projekty organizacji ruchu), to toczące się w sądach administracyjnych postępowania uniemożliwiają kontynuację procesu budowlanego),
- nr 690: od km 0+000 do km 22+660 opracowanie projektu zostało zlecone przez PZDW (umowny termin realizacji zamówienia to 16 października 2015 r.), zaś odcinek od km 22+660 do km 41+650 będzie w najbliższych latach przebudowany i wówczas zaistnieją warunki do wprowadzenia w jego ciągu nowej, zatwierdzonej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 69-73)

2.4. W ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu ujmowano – wymagane § 9 ust. 2 lit. 1–6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach – numer kolejny projektu, numer drogi i jej kilometraż bądź nazwę miejscowości lub ulicy, jednostkę składającą projekt, charakter organizacji ruchu (stała, czasowa), datę zatwierdzenia projektu i termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 74-107)

2.5. Wg stanu na koniec 2014 roku zatwierdzoną stałą organizację ruchu miało 882,7 tys. km z 1.189 tys. km (74,2%) dróg wojewódzkich. Z objętych badaniem 214,1 km dróg wojewódzkich⁹, na których wystąpiło najwięcej wypadków, projekty stałej organizacji ruchu były sporządzone dla 14 odcinków dróg o długości 153,9 km (tj. 71,9%

⁸ Analizą objęto odcinki dróg wojewódzkich, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, tj.: DW nr: 653 (dwa odcinki od km 11+035 do km 28+771 i od km 35+543 do km 62+941), 664 (od km 0+000 do km 19+400), 671 (od km 44+00 do km 72+000), 678 (od km 5+187 do km 14+000), 681 (od km 39+000 do km 62+610), 682 (od km 0+000 do km 5+000), 685 (od km 36+000 do km 50+000), 689 (od km 0+000 do km 37+000.), 690 (od 15+885 do km 49+000).

⁹ Dziewięciu (nr 653, 664, 671, 678, 681-682, 685 i 689-690).

analizowanych), z czego w okresie objętym kontrolą zatwierdzono osiem projektów obejmujących 61 km (tj. 28,5% badanego kilometrażu dróg)¹⁰. Analiza 10 odcinków dróg wykazała, że budowie i przebudowie infrastruktury drogowej dla pieszych i rowerzystów dokonanej w latach 2013–2015 (I półrocze) towarzyszyło opracowanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 111-121)

2.6. W wyniku sprawdzenia zatwierdzonych 11 projektów organizacji ruchu na objętych badaniem ośmiu odcinkach dróg¹¹ ustalono, że zawierały one – wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach – plany sytuacyjne i opisy techniczne¹², dziesięć z nich zawierało podpisy projektantów, osiem – plany orientacyjne, zaś siedem – przewidywany termin wprowadzenia organizacji ruchu¹³. Do dziewięciu projektów dołączone były – wymagane w § 7 ww. rozporządzenia – opinie Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, zaś do dziewięciu – opinie PZDW (jeżeli to nie on składał projekt). Braki stwierdzone w badanych projektach przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 8-66)

2.7. W latach 2013–2015 (I półrocze) UMWP otrzymał 39 zgłoszeń dotyczących wprowadzenia stałej organizacji ruchu. W każdym przypadku przeprowadzono kontrolę 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 („kontrolę wprowadzonej organizacji ruchu”).

(dowód: akta kontroli str. 449-450)

Analiza 10 kontroli przeprowadzonych w związku z wprowadzeniem stałej organizacji ruchu na odcinkach dróg, na których w ostatnich latach miało miejsce najwięcej wypadków z udziałem niechronionych uczestników ruchu¹⁴ wykazała, że:

- w każdym przypadku kontrola została wykonana w terminie 14 dni od wprowadzenia organizacji ruchu lub daty zgłoszenia organizacji do odbioru (jeżeli była ona późniejsza),
- kontroli dokonywali: pracownik UMWP, jeden lub dwóch pracowników PZDW, a w jednym przypadku przedstawiciel Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku,
- z czynności sporządzano protokół,
- w dwóch przypadkach w protokołach zawarto uwagę dotyczącą pojedynczych znaków (nieprawidłowości zostały usunięte), a w ośmiu stwierdzano zgodność organizacji z projektem.

(dowód: akta kontroli str. 451-460)

2.8. Analiza zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu przeprowadzona została na podstawie oględzin 10 odcinków dróg o długości 109,63 km¹⁵. Wykazała ona, że:

- na wszystkich odcinkach dróg znajdowały się znaki przewidziane w projektach stałej organizacji ruchu,
- na sześciu odcinkach dróg stwierdzono występowanie znaków, które nie były ujęte w projekcie stałej organizacji ruchu, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- nie stwierdzono znaków zniszczonych lub niespełniających norm (w zakresie wyglądu) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych

¹⁰ Na drogach nr 653, 671, 685 i 690.

¹¹ Na pozostałych badanych odcinkach, na których było najwięcej wypadków, projekty zatwierdzono przed okresem objętym kontrolą bądź nie zostały one sporządzone.

¹² W projekcie 152/2014 opis obejmował 10,2 z 15,6 kilometrów drogi, której projekt dotyczył.

¹³ W jednym z tych projektów termin wprowadzenia organizacji ruchu odnosił się tylko do jego części.

¹⁴ Wykaz odcinków poddanych analizie podano w przypisie nr 8 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ Do oględzin wytypowano odcinki dróg, spośród tych, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów i które jednocześnie posiadały wprowadzoną stałą organizację ruchu, tj. DW nr 653 na odcinku od km 50+500 do km 62+900, DW nr 685 od km 36+070 do km 39+040, DW nr 689 od km 0+000 do km 36+400, DW nr 671 od km 64+920 do km 71+330, DW nr 678 od km 5+200 do km 7+000, DW nr 682 od km 0+000 do km 5+000, DW nr 690 w Ciechanowcu (skrzyżowanie ul. Czyżewskiej z ul. Łomżyńską z odcinkiem ul. Mickiewicza – ok. 1,2 km) oraz od km 41+650 do km 50+000, DW nr 664 od km 0+00 do km 19+500 i DW nr 653 od km 13+100 do km 28+700.

warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁶.

W trakcie przeprowadzonych oględzin na badanych odcinkach dróg nie stwierdzono oznakowania, które mogło wprowadzać w błąd lub wykluczać się.

(dowód: akta kontroli str. 461-466)

2.9. W UMWP nie opracowano procedury przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁷. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że nie ma potrzeby opracowywania takiej procedury, ponieważ zasada przeprowadzania kontroli jest jasna i czytelna.

(dowód: akta kontroli str. 414-415)

W latach 2013–2015 (I półrocze), stosownie do § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, UMWP raz na sześć miesięcy przeprowadzał kontrole oznakowania na całej długości, wszystkich dróg wojewódzkich dla których Marszałek Województwa Podlaskiego jest organem zarządzającym ruchem. W kontrolach tych uczestniczyli – poza pracownikiem Urzędu – przedstawiciele: PZDW w Białymstoku oraz KWP WRD w Białymstoku.

(dowód: akta kontroli str. 467-511)

Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były protokoły (po jednym egzemplarzu dla każdego uczestnika), w których zamieszczono m.in. zalecenia dotyczące zmian oznakowania dróg. Wynika z nich, że w latach 2013–2015 (I półrocze):

- stan oznakowania i utrzymania znaków drogowych oceniany był jako dobry,
- wnioski i zalecenia pokontrolne wynikające z wcześniejszych kontroli zostały zrealizowane.

Z protokołów kontroli wynika ponadto, że podczas każdej kontroli prawidłowości oznakowania, dokonywano komisyjnie lustracji dróg pod kątem prawidłowości funkcjonowania organizacji ruchu i jej ewentualnego wpływu na zdarzenia drogowe ujęte w statystykach KWP w Białymstoku. W każdym przypadku stwierdzono, że we wskazanych miejscach *„zarówno ukształtowanie drogi, stan istniejącego oznakowania, jak też inna infrastruktura BRD znajdują się w należyłym stanie i w ocenie komisji nie mogły przyczynić się do zaistnienia wypadków drogowych”*.

(dowód: akta kontroli str. 467-510)

2.10. UMWP corocznie przedstawiał do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (na jego wniosek) analizę organizacji ruchu drogowego na drogach wojewódzkich. Zawierała ona m.in. dane na temat zrealizowanych zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych w danym roku. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił: *„§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach zobowiązuje organ zarządzający ruchem do analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie brd i jego efektywności, natomiast nie określa w jakiej formie ma się ona odbywać. Analiza taka odbywa się na bieżąco podczas rozpatrywania wniosków dotyczących organizacji ruchu drogowego (wizje w terenie) oraz podczas cyklicznych przeglądów oznakowania dróg przez komisję, w skład której wchodzi przedstawiciele Policji, zarządu drogi i tuł. Urzędu.”* Dyrektor dodał, że o prawidłowości i efektywności prowadzonych analiz może świadczyć m.in. fakt coraz mniejszej liczby zgłaszanych zasadnych uwag i wniosków, dotyczących brd. Zwrócił też uwagę, że: *„Urząd nie ma dostępu do systemu SEPIK, a tym samym musi w razie potrzeby zwracać się z prośbą do Policji o dane dotyczące wypadków i kolizji zaistniałych na drogach wojewódzkich. Tym samym nie jest możliwe dokonanie przedmiotowej analizy pod kątem wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów (dane do rocznej analizy organizacji ruchu drogowego na drogach wojewódzkich, pozyskane z KWP zawierają ogólną liczbę wypadków i kolizji bez podziału na poszczególnych uczestników ruchu).*

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 511-513)

2.11. Wnioski z ww. analiz i ocen (głównie z wizji w terenie), stanowiły podstawę do wprowadzenia drobnych zmian w organizacji ruchu, mających na celu poprawę

¹⁶ Dz. U. nr 220, poz. 2181. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

¹⁷ Kontrola zwana w dalszej treści „kontrolą prawidłowości oznakowania”.

bezpieczeństwa, np.: wyznaczenia przejścia dla pieszych, ograniczenia dopuszczalnej prędkości, czy ustawienia dodatkowych znaków ostrzegawczych. W 2014 roku w związku z wnioskiem Burmistrza Hajnówki, dotyczącym wyznaczenia ciągu pieszo-rowerowego, opracowano i zatwierdzono stosowny projekt organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 514-520, 543-549)

Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej wyjaśnił ponadto, że: „podczas uczestnictwa w naradach i konsultacjach dotyczących projektów budowy, przebudowy dróg, zwracano uwagę i wnioskowano o uwzględnienie w dokumentacji ciągów pieszo-rowerowych lub ścieżek rowerowych (szczególnie w miejscach, gdzie zauważalny jest znaczny ruch rowerowy), zatok przystankowych, przejść w rejonach koncentracji ruchu pieszego oraz skrzyżowań skanalizowanych bądź o ruchu okrężnym. (dowód: akta kontroli str. 514-520)

2.12. W latach 2013–2015 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 107 wniosków dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach województwa podlaskiego. Dotyczyły one m.in. ustawienia lustra drogowego, ograniczenia prędkości, lokalizacji przejść dla pieszych, zastąpienia znaków A-7 „ustąp pierwszeństwa” znakami B-20 „stop”, czy przesunięcia znaku obszaru zabudowanego. Analiza 55 z tych wniosków wykazała, że we wszystkich przypadkach podjęte zostały działania zmierzające do ustalenia ich zasadności, tj. przeprowadzono komisyjnie wizję w terenie (w skład komisji wchodził przedstawiciel UMWP, PZDW i – w razie potrzeby - Policji). Z czynności sporządzano protokół, w którym zapisywano zalecenia do wykonania przez PZDW, ewentualnie powody uznania wniosku za niezasadny. Zalecenia zostały wykonane. (dowód: akta kontroli str. 542-549)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na sześciu z dziesięciu odcinków dróg poddanych oględzinom¹⁸ występowały liczne znaki (około 50), które nie były ujęte w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu¹⁹. Z wyjaśnień kierownika Referatu Infrastruktury Technicznej wynika, że większość z nich ustawiona została na wnioski składane do UMWP, część (znaki typu A-30 „inne niebezpieczeństwo” + T-13 tabliczka wskazująca odcinek drogi, na którym występują deformacje nawierzchni w postaci kolein oraz A-28 „sypki żwir” stanowią oznakowanie tymczasowe, nie są związane ze stałą organizacją ruchu), a część (znaki typu A-6b, A-6c „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną”) została ustawiona przez zarządy dróg bocznych bez informowania o tym Urzędu lub przez GDDKiA (dotyczy oznakowania ronda występującego w ciągu drogi 664). W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, podstawą do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Kierownik Referatu Infrastruktury technicznej wyjaśnił, że: „o ustawieniu ww. znaków decydował tut. Urząd (za wyjątkiem: znaków ustawionych przez GDDKiA, zarządy dróg podporządkowanych, związanych z ostrzeżeniem o zwierzętach dzikich), na podstawie wniosków osób, samorządów, Policji itp. Dotyczących głównie poprawy brd, po przeprowadzeniu wizji z udziałem przedstawicieli PZDW, Policji, lokalnych samorządów. (...)W przypadkach umieszczania pojedynczych znaków drogowych, szczególnie na odcinkach niezabudowanych, zasadność i lokalizacja tych znaków wynikała z ustaleń z przeprowadzanych wizji. Opracowywanie projektów organizacji ruchu w takich przypadkach było nieuzasadnione ekonomicznie (koszt map, materiałów, czas – przy opracowaniu we własnym zakresie i znaczny koszt, przy zleceniu do opracowania), przy tak niewielkich nakładach środków finansowych na drogi”. (dowód: akta kontroli str. 461-466, 514-541)

2. W ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w zasadzie nie ujmowano – wymaganych § 9 ust. 2 lit. 7-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach – rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu ani przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji – w przypadku jej czasowych zmian²⁰. Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej

¹⁸ Dotyczy oględzin opisanych w pkt 2.8. wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Oznakowanie takie stwierdzono na DW 653, 689, 678, 682, 690 i 664.

²⁰ W ewidencji za lata 2013–2015 terminy wprowadzenia organizacji ruchu zamieszczono przy 13 z ponad 600 wpisów.

wyjaśnił, że Urząd nie był w stanie wyegzekwować od inwestorów przekazywania informacji o tych terminach. W toku kontroli NIK stwierdzono przypadek otrzymania informacji o terminie wprowadzenia czasowej organizacji ruchu (z dniem 20 lutego 2015 r.), której nie odnotowano w ewidencji. Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej wyjaśnił, że zarówno w tym, jak i w pozostałych jednostkowych przypadkach przekazania informacji, inwestorzy nie przedstawiali numeru zatwierdzonego projektu, w związku z czym jego ustalenie – niezbędne do dokonania wpisu w ewidencji – było zbyt czasochłonne lub niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 74-109)

3. Osiem z 11 poddanych analizie projektów organizacji ruchu nie zawierało przynajmniej jednego z elementów wymaganych § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. I tak:
- w trzech projektach (w tym dwóch zamiennych) nie zamieszczono planu orientacyjnego (wymóg § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia), w jednym plan sporządzono w zbyt małej skali, w dwóch innych skalę określono błędnie, zaś w dwóch kolejnych skali nie określono,
 - w części jednego projektu nie ujęto opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze (§ 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia), zaś w pozostałej części tego projektu nie była określona skala planu sytuacyjnego,
 - osiem projektów nie zawierało przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu (§ 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia):
 - w trzech projektach zamiennych²¹ nie określono terminu nowej stałej organizacji ruchu, zaś w dwóch²² wprowadzających czasową organizację ruchu nie było terminu przywrócenia stałej organizacji ruchu,
 - w dwóch projektach²³ dotyczących zadań inwestycyjnych nie wskazano terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu,
 - w projekcie²⁴ dotyczącym robót poprawkowych nie ustalono terminu czasowej organizacji ruchu.

P.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że dołączanie planów w narzuconej skali jest zasadne przy projektach czasowej organizacji ruchu, dotyczących robót punktowych (celem precyzyjnego ich zlokalizowania i rozpatrzenia przez poszczególne organy biorące udział w ich zatwierdzeniu), zaś dla dużych projektów już sama nazwa wskazuje, jakiego odcinka drogi dotyczy i żądanie dołączenia planu orientacyjnego jest nieekonomiczne i niezasadne. Skala błędna lub nie określona nie stwarzała problemu w ustaleniu lokalizacji miejsca lub odcinka drogi objętego projektem. W przypadku projektów zamiennych za wystarczające uznał zamieszczenie planów orientacyjnych w projektach pierwotnych. Odnosnie braku opisu technicznego p.o. Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że był to projekt zamienny za inne projekty, w których opis techniczny ujęto oraz że nieokreślenie skali nie miało wpływu na rozpatrzenie i czytelność projektu. Jeżeli chodzi o brak terminów, p.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że:

- nie było potrzeby dokonania formalnych uzupełnień w projektach, bowiem informacje te, potrzebne do zatwierdzenia terminów wprowadzenia organizacji ruchu, pozyskano telefonicznie od inspektorów nadzoru,
- gdy projekt jest częścią dokumentacji technicznej, określenie w nim tego terminu jest przeważnie niemożliwe, gdyż proces zatwierdzania dokumentacji trwa nawet kilka miesięcy, do tego dochodzi czas niezbędny na decyzje środowiskowe, ewentualny

²¹ Nr 152/2014 (terminy te nie były określone także w projektach pierwotnych nr 131/2010 i 132/2010), nr 144/2014 (termin ten nie był określony także w projekcie pierwotnym nr 132/2012) i nr 106/2015 (w projekcie pierwotnym nr 11/2013 termin ten był określony na 2015 rok).

²² Nr 226/2014 i 134/2015.

²³ Nr 4/2013 i 203/2014.

²⁴ Nr 134/2015, rondo w Sejnach.

raport oddziaływania na środowisko, sprawy pozyskania gruntu (nierazko wywłaszczeniowe), zamówienia publiczne oraz ujęcie w budżecie (niekiedy nie wiadomo, czy zadanie będzie finansowane w danym roku),

- w związku z charakterem robót termin wprowadzenia projektów był pilny.
(dowód: akta kontroli str. 8-12, 18-38, 43-49, 53-66, 126-130, 155)

4. Do zatwierdzonych przez Marszałka dwóch z 11 zbadanych projektów nie były dołączone opinie Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, wymagane § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. P.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że brak opinii wynikał z faktu, iż były to projekty zamienne oraz że były rozpatrywane i zatwierdzane podczas dłuższej nieobecności pracownika merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 9, 18-38, 130, 132-148)

P.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił także, że powyższe (wymienione w pkt 3 i 4) „braki bądź niedociągnięcia w projektach wynikają częściowo ze zbyt sztywnych i nieuzasadnionych przepisów, natomiast nie miały wpływu na rozpatrzenie i zatwierdzenie projektów, a tym samym na bezpieczeństwo ruchu drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 126-130)

5. Nierzetelnie prowadzono okresowe kontrole prawidłowości oznakowania, bowiem nie wykazały one następujących nieprawidłowości ustalonych w trakcie oględzin przeprowadzonych podczas kontroli NIK²⁵:

- W 13 lokalizacjach oznakowanie pionowe było ustawione niezgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków:
 - sześć znaków D-6 „przejście dla pieszych” umieszczonych było w odległości od 1 do 4 m od krawędzi przejścia od strony nadjeżdżających pojazdów, podczas gdy zgodnie pkt. 5.2.6.1 ww. załącznika powinny być one umieszczone w odległości nie większej niż 0,5 m,
 - w sześciu lokalizacjach znaki ustawione były w odległości mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni, tj. niezgodnie z zasadami określonymi w punkcie 1.5.3 ww. załącznika,
 - na DW 678 znak B-33 „ograniczenie prędkości do 70 km/h” ustawiony był ok. 30 cm od znaku D-6 „przejście dla pieszych”, tj. niezgodnie z zasadami określonymi w pkt 1.5.2 ww. załącznika, zgodnie z którymi na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h następny znak powinien być umieszczony za poprzedzającym w odległości co najmniej 20 m.
- Na trzech ciągach pieszo-rowerowych występowały różnice między oznakowaniem pionowym i poziomym. Na DW 653 według oznakowania pionowego od km 13+100 do km 14+500 występowała droga pieszo-rowerowa z wyodrębnioną drogą dla pieszych i rowerzystów, natomiast brak było wydzielenia ścieżki rowerowej znakami poziomymi, co sugeruje, że był to ciąg wspólny. Znaki C-13/C-16 i odwołujący C-13/C-16 (odpowiednio na DW 653 w km 23+400 i 685 w km 45+600) wskazywały na inne strony przeznaczone dla pieszych i rowerzystów niż oznakowanie poziome.
- Na DW 664 po stronie prawej drogi w okolicy km 19+200 pod znakiem D-1 „Droga z pierwszeństwem”, znajdował się znak, który nie występuje w wykazie znaków drogowych, określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁶. Jest to tablica podobna do T-6 „wlot drogi podporządkowanej”, jednak z zaznaczoną tylko drogą główną.

²⁵ Nieprawidłowości stwierdzono podczas oględzin przeprowadzonych na odcinkach dróg wojewódzkich, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, tj. dróg o nr: 653 (dwa odcinki od km 13+100 do km 28+700 i od km 50+500 do km 62+900), 664 (od km 0+000 do km 21+000), 671 (od km 47+00 do km 72+000), 678 (od km 5+200 do km 14+000), 681 (od km 42+000 do km 62+000), 682 (od km 0+000 do km 5+000), 685 (od km 36+000 do km 48+000), 689 (od km 0+000 do km 36+400), 690 (21+000 do km 50+000).

²⁶ Dz. U. nr 170, poz. 1393.

P.o. zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił: „Podczas każdego objazdu kontrolnego oznakowania na drogach wojewódzkich komisja czyni starania, by lustracją objąć wszystkie ciągi dróg wojewódzkich. (...) Jednakże na względzie mieć należy, iż z uwagi na skalę sieci drogowej poddawanej lustracji oraz możliwości osobowe i czasowe członków komisji objazdowej (reprezentujących różne podmioty, zajmujących się oprócz tych zadań całym wachlarzem innych spraw absorbujących czas i środki), nie jest niestety możliwe przeprowadzenie lustracji z wychwyceniem wszelkich nieprawidłowości występujących na obszarze podległych dróg wojewódzkich. Osiągnięcie takiego rezultatu, przy jednoczesnym zachowaniu realizacji obowiązku dot. wykonywania 2 kontroli rocznie, możliwe byłoby jedynie przy ogromnym zwiększeniu nakładów osobowych, czasowych i materialnych (przeegląd taki musiałby trwać nie około miesiąca, jak dotychczas – lecz, co najmniej 2-3 miesiące i obejmować, co najmniej dwa zespoły wyjazdowe), co nie jest możliwe z uwagi na konieczność realizacji innych zadań - również w tym samym terminie, w jakim odbywa się dany przeegląd – przez członków komisji reprezentujących różne podmioty, realizujących na ich rzecz wiele innych zadań przypisanych do kompetencji tychże jednostek”.

(dowód: akta kontroli str. 551-567)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Prawie 30% badanych dróg nie ma zatwierdzonej organizacji ruchu. Tymczasem są to drogi, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów. Ponadto brak zatwierdzonej organizacji ruchu może np. uniemożliwiać odtworzenie oznakowania pionowego w przypadku np. jego kradzieży bądź ustalenie kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego znaku, a także jakie przesłanki zdecydowały o jego lokalizacji (co jest istotne np. w przypadku ograniczeń w korzystaniu z dróg).
2. Realizacja zadań związanych z zarządzaniem ruchem powierzona została tylko dwóm pracownikom (w tym jednemu głównie w ramach zastępstwa). W opinii NIK, liczba ta może być niewystarczająca do właściwej realizacji zadań w ww. zakresie, o czym świadczą również nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone podczas niniejszej kontroli.
3. Brak opracowanych procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd, a także opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu może utrudniać sprawowanie rzetelnego nadzoru nad tymi czynnościami. Wdrożenie takich procedur pozwoliłoby – w ocenie NIK – uporządkować działania Urzędu w tym zakresie.

Ocena częściowa

Urząd realizował działania z zakresu zarządzania ruchem na drogach, skierowane na poprawę brd. Przeprowadzono kontrole prawidłowości oznakowania, kontrole wprowadzonej organizacji ruchu oraz wizje w terenie, w ramach których analizowano istniejącą organizację ruchu oraz zlecano wprowadzenie niezbędnych zmian. Kontrola NIK wykazała jednak, że podczas kontroli prawidłowości oznakowania nie spostrzeżono części błędów w oznakowaniu dróg wojewódzkich. Stwierdzone zostały także nieprawidłowości związane z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu oraz wprowadzaniem zmian do istniejącej organizacji ruchu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Wpisywanie do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, wszystkich danych określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

2. Zatwierdzanie jedynie takich projektów stałej organizacji ruchu, które zawierają wszystkie elementy wymagane § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
3. Rzetelne przeprowadzanie kontroli prawidłowości oznakowania dróg, m.in. pod kątem spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków.
4. Dokonywanie zmian organizacji ruchu wyłącznie po zatwierdzeniu nowej organizacji przez organ zarządzający ruchem oraz opracowywanie nowych projektów stałej organizacji ruchu dla odcinków dróg, na których planuje się dokonać zmiany dotychczasowej organizacji ruchu.
5. Zorganizowanie pracy Urzędu w sposób zapewniający prawidłową realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich.
6. Wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie oznakowania drogowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

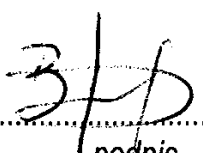
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

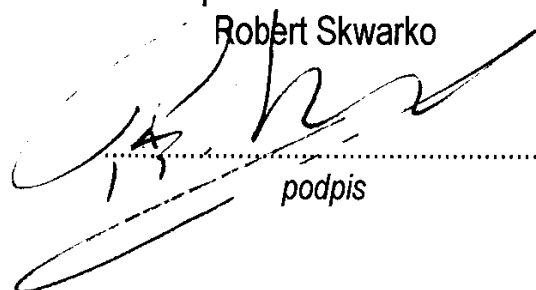
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 14 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy
Beata Pawłowska
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Robert Skwarko

.....
podpis

