



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia07.2010 r.

**P/10/061
LBY-4101-01-02/2010**

**Sz. P.
Michał Zaleski
Prezydent m. Torunia**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007r., nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Urząd Miasta Torunia (zwany dalej Urzędem).

Kontrolą objęto realizację w latach 2009 – 2010 (I kwartał), zagadnień z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 29.06.2010r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości ocenia działania podejmowane przez podległe Panu Prezydentowi służby w zakresie realizacji kontrolowanych zagadnień w badanym okresie.

Powyższe uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny częściowe:

1. Kontrola wykazała, że wynikające w art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., nr 108, poz. 908 ze zm.), uprawnienia Pana Prezydenta do zarządzania ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych powierzono w regulaminie organizacyjnym Urzędu do realizacji Wydziałowi Gospodarki Komunalnej (WGK).
2. W ramach realizacji obowiązków zarządzającego ruchem w Urzędzie w badanym okresie zatwierdzono 296 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu. Kontrola ujawniła, że projekty zatwierdzali:

- Zbigniew Fiderewicz – zastępca Prezydenta m. Torunia – nadzorujący bezpośrednio pracę WGK, który zatwierdził 180 projektów (171 w 2009r. i 9 w I kw. 2010r.).
- Rafał Pietrucień – zastępca Prezydenta m. Torunia – zatwierdził (w okresie nieobecności Zbigniewa Fiderewicza) 21 projektów (11 w 2009r. i 10 w I kw. 2010r.).

Nieprawidłowością był fakt, że wymienieni nie posiadali stosownych upoważnień Pana Prezydenta do zatwierdzania projektów organizacji ruchu – posiadali upoważnienia do wydawania w imieniu Prezydenta m. Torunia decyzji administracyjnych.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), zwane dalej „rozporządzeniem MI o zarządzaniu ruchem” stanowi, że zatwierdzenie projektów organizacji ruchu nie jest decyzją administracyjną. Potwierdza to także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22.09.2009 r. sygn. II SA/Bd 484/09.

- Pozostałe projekty organizacji ruchu zatwierdził [...] ¹ - gł. specj. ds. zarządzania ruchem w WGK, który od 25.11.2009r. był upoważniony przez Pana Prezydenta do zatwierdzania czasowych projektów organizacji ruchu na czas remontu, przebudowy lub budowy przyłączy. Kontrola ujawniła, że wymieniony zatwierdził 18 z 95 projektów z przekroczeniem udzielonego upoważnienia – dotyczyły one remontu dróg, a nie przyłączy.

Przyczyną powyższego stanu był błąd pisarski w przypadku upoważnienia [...] ², – gdzie w wyniku omyłki w projekcie upoważnienia nie uwzględniono słowa „dróg” – według uzgodnień roboczych wymieniony miał być upoważniony do zatwierdzania wszystkich projektów czasowych organizacji ruchu. Zbigniew Fiderewicz – zastępca Prezydenta m. Torunia – nadzorujący bezpośrednio pracę WGK, zatwierdzanie projektów organizacji ruchu wykonywał (w uzgodnieniu z Prezydentem m. Torunia), w ramach sprawowanego nadzoru nad pracą WGK – przypisanego mu w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Wymieniony posiadał odrębne upoważnienie do wydawania

¹ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

² Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

wszelkich decyzji administracyjnych w podległym pionie i uważał, że zapisy takie są wystarczające.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie w czasie trwania niniejszej kontroli przez Prezydenta m. Torunia działań zmierzających do usunięcia ww. nieprawidłowości, tj.:

- dokonanie 4.05.2010r. zmiany treści upoważnienia dla [...] ³ - gł. specj. ds. zarządzania ruchem w WGK, rozszerzając jego uprawnienia do zatwierdzania wszelkich projektów czasowych organizacji ruchu na drogach m. Torunia,
 - udzielenie 11.06.2010r. odrębnego upoważnienia Zbigniewowi Fiderewiczowi – zastępcy Prezydenta m. Torunia, do zatwierdzania projektów stałej i czasowej organizacji ruchu.
3. Kolejne ujawnione nieprawidłowości dotyczyły braku prowadzenia ewidencji projektów organizacji ruchu oraz posiadania stałych organizacji ruchu zatwierdzonych przed okresem badanym, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1-4 ww. rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem.

W zakresie powyższych nieprawidłowości kontrola wykazała m in., że:

- ◆ W WGK Urzędu do czasu rozpoczęcia kontroli prowadzono ewidencję projektów organizacji ruchu w formie kancelaryjnego wykazu akt. Ewidencja ta nie spełniała 5 z 8 wymogów ustanowionych w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem, m.in. z powodu braku takich danych jak: numer drogi, jej kilometraż lub nazwę ulicy; terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja; przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku zmian czasowych.

Jako przyczyny braku jej prowadzenia podawano nadmiar obowiązków służbowych. Marcin Kowallek - dyrektor WGK, podał natomiast, że prowadzenie ewidencji jest czynnością niewymagającą wiedzy specjalistycznej i był przekonany, że jest ona prowadzona poprawnie.

- ◆ Urząd posiadał projekty organizacji ruchu zatwierdzone po 1.01.2009r. Z projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przed 1.01.2009r. Urząd posiadał 103 projekty zatwierdzone w 2007r. i przejęte z Miejskiego Zarządu Dróg (MZD), – który do 2008r. zarządzał ruchem na drogach m. Torunia. Pozostałych projektów organizacji ruchu w tym

³ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

zatwierdzonych w 2008r. oraz zatwierdzonych przed 1.01.2007r. nie przejęto do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli.

Nieprzejęcie projektów organizacji ruchu z MZD uzasadniano koniecznością udzielania przez MZD częstych informacji o istniejącym oznakowaniu dla Sądów, Policji i innych organów, które zwracały się z prośbą o ich udzielenie (pozostając w przekonaniu, że zarządzającym ruchem jest nadal MZD).

W czasie trwania niniejszej kontroli na polecenie Marcina Kowallek - dyrektora WGK:

- uzupełniono i zaprowadzono ewidencję projektów organizacji ruchu – zgodną z wymogami ww. rozporządzenia MI,
- przejęto z MZD brakujące projekty organizacji ruchu wraz z ich ewidencją.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wywiązywanie się Urzędu z ustanowionego w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem, obowiązku przeprowadzania, jako organ zarządzający ruchem, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

Podstawowe nieprawidłowości stwierdzone w ww. zakresie polegały na:

- ◆ Braku objęcia ww. kontrolą wszystkich dróg, na których zarządzano ruchem. W badanym okresie przeprowadzono wprawdzie, co 6 miesięcy przedmiotowe kontrole, jednak obejmowano nimi głównie drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe, a z sieci dróg gminnych tylko te o istotnym znaczeniu komunikacyjnym w układzie drogowym miasta – zwłaszcza, na których występowała komunikacja zbiorowa. Z ogółu 455 km podległych dróg, ww. kontrolami obejmowano ok. 150 km, czyli ok. 33 %.
- ◆ NIK zwraca uwagę na niewłaściwe dokumentowanie dokonanych przeglądów dróg. W protokołach z kontroli nie wymieniono dróg (ulic), które poddano przeglądowi, ich długości oraz oceny prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na kontrolowanych drogach. Protokoły zawierały wyłącznie stwierdzone nieprawidłowości.

Brak wykonywania ww. kontroli na pozostałych drogach gminnych uzasadniano faktem, że nie dokonywano tam zmian w organizacji ruchu. Jako pewne uzupełnienie ww. kontroli podano realizowane i udokumentowane comiesięczne lustracje dróg m. Torunia, dokonywane wspólnie przy udziale przedstawicieli: WGK, Straży Miejskiej, MZD, MPO oraz Wydziału Środowiska i Zieleni.

5. Nieprawidłowością było także dopuszczanie do zatwierdzania projektów organizacji ruchu niespełniających wymogi określone w § 5 ust 1 ww. rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem. Wśród zbadanych 31 projektów organizacji ruchu (10,5 % ogółu), stwierdzono m.in. braki:

- planu orientacyjnego w odpowiedniej skali – w 26 projektach,
- określenia przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w 5 projektach,
- zawarcia w projekcie nazwiska i podpisu projektanta – w 3 projektach.

[...] ⁴ - gł. specj. ds. zarządzania ruchem w WGK, przyjmowanie projektów organizacji ruchu niespełniających wymogi ww. rozporządzenia MI uzasadniał w niektórych przypadkach przeoczeniem. Wymieniony podał także, że w celu niewstrzymywania oraz nieprzedłużania robót przyjmował projekty, w których nie były określone ww. terminy. Terminy te następnie uzgadniał telefonicznie z wnioskodawcą.

6. Dokonane w czasie trwania kontroli oględziny: 4 odcinków dróg krajowych i wojewódzkich o wzmożonej wypadkowości, 3 odcinków dróg powiatowych oraz 13 odcinków dróg gminnych wykazały m in., że:

- ◆ Oznakowanie poziome i pionowe było zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu – stwierdzono 4 pojedyncze przypadki braku umieszczenia w projekcie organizacji ruchu znajdującego się faktycznie w terenie oznakowania: przejścia dla pieszych, tablicy informacyjnej E-5 oraz oznakowania drogi dla rowerów.
- ◆ Zły stan nawierzchni drogi stwierdzono w 1 przypadku – dotyczyło to ul. Olsztyńskiej w Toruniu – w ciągu drogi krajowej nr 15, gdzie występowały m.in. odkształcenia nawierzchni: koleiny, garby i przemieszczenia, łaty po naprawach; nieutwardzone

⁴ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

pobocze – wyboje o głębokości do ok. 20 cm. Droga przewidziana jest do remontu w budżecie Gminy na 2010r. W pozostałych przypadkach stan nawierzchni dróg był dobry i dostateczny, a dwie drogi powiatowe były w trakcie remontu.

- ◆ Stan oznakowania był dobry we wszystkich badanych przypadkach.
 - ◆ Nie stwierdzono przypadków występowania oznakowania niezgodnego z przepisami.
 - ◆ W jednym przypadku – drogi gminnej – ul. Tarnowskiej na oddanym po remoncie odcinku (ok. 300m) ulicy pozostawiono w pasie jezdni słupy energetyczne – bez jakiegokolwiek oznakowania. Oznakowanie elementami bezpieczeństwa ruchu drogowego tj. tablice skrajni U-9 oraz znak ostrzegawczy A-12 umieszczono dopiero w wyniku kontroli.
7. Oględziny 7 remontowanych odcinków dróg, z czego na 3 odcinkach remont był zakończony wykazały m.in., że:
- ◆ Dla wszystkich remontowanych odcinków posiadano projekty organizacji ruchu, a oznakowanie remontowanych dróg było zgodne z tymi projektami. Stan oznakowania był dobry.
 - ◆ We wszystkich przypadkach robót zakończonych: roboty były faktycznie zakończone, oznakowanie wprowadzone na czas robót usunięte – przywrócono stałą organizację ruchu. Nie stwierdzono występowania utrudnień w użytkowaniu drogi i pogorszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.
8. Poza występowaniem opisanych wyżej nieprawidłowości i uchybień, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania do realizacji, których nie wniesiono uwag i zastrzeżeń. Dotyczyło to m.in.:
- ◆ Pozytywnej oceny współpracy WGK ze stałą Komisją ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego, powołaną w 2008r. zarządzeniem Prezydenta m. Torunia. Komisja opiniowała w badanym okresie wszystkie projekty stałej zmiany organizacji ruchu oraz ważniejsze projekty czasowej zmiany organizacji ruchu (o istotnym wpływie na przebieg ruchu drogowego).
 - ◆ Terminowej kontroli wprowadzania (przywracania) stałej organizacji ruchu po zakończonych robotach, czym spełniono wymogi § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem.
 - ◆ Przekazywania do zarządcy drogi (MZD), protokołów z kontroli opisanych w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, – celem usunięcia stwierdzonych

nieprawidłowości. Działaniem tym wyczerpano uprawnienia Organu zarządzającego ruchem, określone w § 12 ust. 6 ww. rozporządzenia MI.

- ◆ Przeprowadzanie analiz istniejącej organizacji ruchu oraz podejmowanie działań dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na nadzorowanej sieci dróg, takich m.in. jak:
 - koordynacja systemu sygnalizacji świetlnej - „zielona fala”,
 - wprowadzanie stref ograniczenia prędkości i stref zamieszkania na osiedlach,
 - poprawa przepustowości skrzyżowań poprzez wdrażanie wyświetlacza czasu WSC-1.
- ◆ Ograniczanie w zatwierdzanych projektach organizacji ruchu utrudnień związanych z prowadzonymi na drogach robotami budowlanymi oraz zajęciem pasa drogowego, m.in. poprzez nakazy wykonywania prac w godzinach wieczornych i podczas weekendu.

9. Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła:

- ◆ Niewielką ilość skarg, dotyczących obowiązującej organizacji ruchu drogowego, które w badanym okresie wpłynęły do Urzędu – wszystkie skargi w tym zakresie, po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających uznano za niezasadne.
- ◆ Pozytywną ocenę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie miasta Torunia wynikającą z opinii Komendanta Miejskiego Policji, potwierdzoną statystyką zdarzeń drogowych, których ilość w okresie ostatnich lat systematycznie spada. Na przykład w latach 2008 i 2009r. ilość zdarzeń drogowych spadła z 3444 do 3316; wypadków ze 122 do 102; zabitych z 15 do 11 oraz rannych ze 157 do 111.

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

1. Zapewnienie zatwierdzania projektów organizacji ruchu wyłącznie przez osoby posiadające do tej czynności stosowne upoważnienie Pana Prezydenta.
2. Prowadzenie ewidencji projektów organizacji ruchu oraz ich przechowywanie stosownie do uregulowań zawartych w rozporządzeniu MI o zarządzaniu ruchem.
3. Egzekwowanie od jednostek składających projekty organizacji ruchu do zatwierdzenia obowiązku spełnienia wymogów, co do ich zawartości – określonych w rozporządzeniu MI o zarządzaniu ruchem.

4. Doprowadzenie działań kontrolnych organu zarządzającego ruchem, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia MI o zarządzaniu ruchem do zgodności z postanowieniami tego rozporządzenia oraz odpowiednie ich dokumentowanie.
5. Kontynuowanie działań podejmowanych przez służby Urzędu (oraz jednostki organizacyjne Gminy), dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także działań mających na celu ograniczanie utrudnień związanych z prowadzonymi na drogach robotami budowlanymi i zajęciem pasa drogowego.

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

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

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