



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.12.2020

Rafał Wiewiórski  
Dyrektor  
Miejski Zarząd Dróg w Toruniu  
ul. Grudziądzka 159  
87-100 Toruń

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/058 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Toruniu <sup>1</sup> , ul. Grudziądzka 159, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Wiewiórski, Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu <sup>2</sup> , od 15 lutego 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Stefan Kalinowski, p.o. Dyrektor MZD, w okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 14 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/68/2020 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str.1-6)

---

<sup>1</sup> Dalej: „MZD” lub „Zarząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Dyrektor”.

<sup>3</sup> Do 2 września 2020 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK wprowadzona, w MZD w latach 2016 – 2020 struktura organizacyjna była odpowiednia do realizacji zadań z zakresu zarządzania drogami, w tym dotyczących bezpieczeństwa pieszych na przejściach dla pieszych. Zatrudniono kadrę o właściwych kwalifikacjach i doświadczeniu oraz zapewniono możliwość szkolenia w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NIK pozytywnie ocenia analizowanie przez MZD danych dotyczących bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym zlecenie podmiotom zewnętrznym opracowania raportów o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz analiz bezpieczeństwa w wybranych lokalizacjach, a także wykorzystanie jego wyników do planowania prac remontowych i inwestycji m.in. w ramach „Programu Poprawy Bezpieczeństwa na Przejściach dla Pieszych i Przejazdach Rowerowych”. Pozytywnie oceniono też współpracę MZD z innymi podmiotami w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach, w tym analizy przyczyn wypadków, a także podjęte działania edukacyjno-informacyjne dotyczące bezpieczeństwa pieszych.

NIK pozytywnie oceniała stan techniczny 10 skontrolowanych przejść oraz podjęcie przez Zarząd w latach 2016-2020 działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na dziewięciu z nich. Działania te były skuteczne, bowiem na podstawie porównania liczby zdarzeń drogowych, które wystąpiły na tych przejściach w dwóch okresach<sup>6</sup> przy uwzględnieniu wskaźnika ciężkości wypadków<sup>7</sup> stwierdzono, że w porównywanych okresach wiosenno-letnich liczba wypadków i wskaźnik ciężkości nie wzrósł, a w jesienno-zimowych choć zwiększyła się liczba wypadków z dwóch do pięciu, wskaźnik ciężkości spadł o 60%<sup>8</sup>.

W kontrolowanej działalności stwierdzono m.in. nieprawidłowości dotyczące:

- braku wykazania protokołów z kontroli okresowych w 10 z 11 ksiąg drogi,
- nieodnotowania objazdu 11 dróg w latach: 2016, 2017, 2018, 2020 w dziennikach objazdu dróg oraz niezakończenia w 2019 r. dzienników objazdu dróg,
- braku udokumentowania ustalenia szacunkowej wartości zamówień oraz wyboru wykonawcy zamówienia zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych<sup>9</sup>,
- nieprawidłowej realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na trzech przejściach dla pieszych.

---

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Porównania dokonano dla okresów: wiosenno-letnich (od 1 kwietnia do 30 września 2016 r. i od 1 kwietnia do 30 września 2019 r.) oraz jesienno-zimowych (od 1 października 2016 r. do 30 marca 2017 r. i od 1 października 2019 r. do 30 marca 2020 r.).

<sup>7</sup> Wskaźnik ciężkości wypadków - na potrzeby kontroli należy rozumieć stosunek liczby wypadków ciężkich do liczby wypadków, w których ofiary uczestniczyły. Za wypadki ciężkie uznano wypadki ze skutkiem śmiertelnym lub ciężkim uszkodzeniem ciała (powyżej siedmiu dni).

<sup>8</sup> Spadek wskaźnika z „1” do „0,4”.

<sup>9</sup> Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 89/16 Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu z dnia 3 sierpnia 2016 r. w sprawie „Zakładowego Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych”, dalej: „regulamin zamówień publicznych”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MZD<sup>11</sup> do wykonywania zadań z zakresu zarządzania drogami przewidziano w:

- a) Dziale Planowania i Przygotowania Inwestycji 6 etatów w pełnym wymiarze czasu pracy. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r. faktyczne zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 6, 6 i 5 etatów;
- b) Dziale Realizacji Inwestycji 7 etatów w pełnym wymiarze czasu pracy. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r. faktyczne zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 7, 7 i 8 etatów;
- c) Dziale Utrzymania i Ewidencji Ulic 14 etatów w pełnym wymiarze czasu pracy. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r. faktyczne zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 13, 14 i 15;
- d) Dziale Zarządzania Pasem Drogowym 19 etatów w pełnym wymiarze czasu pracy. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r. faktyczne zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 16,5; 16,5 i 14,5 etatów.

(akta kontroli str. 7-30, 42, 49, 50)

W Zarządzie według stanu na 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r. wyznaczono odpowiednio do:

- a) przygotowania inwestycji drogowych po pięciu pracowników,
- b) realizacji inwestycji drogowych: czterech, pięciu i sześciu pracowników,
- c) wykonywania kontroli stanu technicznego infrastruktury sieci drogowej: czterech, pięciu i sześciu pracowników,
- d) realizacji działań z zakresu inżynierii ruchu po dwóch pracowników.

Pracownicy posiadali przygotowanie merytoryczne pozwalające na właściwe wykonywanie pracy na zajmowanych stanowiskach, w tym wykształcenie i uprawnienia pozwalające na wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności drogowej oraz specjalności instalacyjnej, a także doświadczenie w budownictwie drogowym. Spośród dwóch osób realizujących zadania związane z inżynierią ruchu jedna posiadała wykształcenie inżyniera transportu, specjalność: Inżynieria Ruchu Drogowego, a druga, przed zatrudnieniem w MZD, pracowała na stanowisku specjalisty ds. inżynierii ruchu drogowego w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Toruniu oraz asystenta sekcji Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Toruniu.

W strukturze organizacyjnej Zarządu nie wyznaczono stanowiska, któremu przypisano zajmowanie się wyłącznie bezpieczeństwem ruchu drogowego. Sprawy z tego zakresu powierzono dwóm specjalistom ds. inżynierii ruchu. Do ich zadań należało m.in.: udział w komisjach przetargowych, odbiorowych i naradach związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego; realizacja zadań związanych z analizą natężeń ruchu i miejsc niebezpiecznych m.in. w oparciu o dane Policji i inne napływające do MZD; współudział w akcjach propagujących bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 26-29, 35-40, 42, 49, 50, 217, 219, 239-244)

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zatwierdzonym zarządzeniem nr 271 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 1 września 2014 r.

W 2019 r. czterech pracowników MZD (Dyrektor, dwóch specjalistów ds. inżynierii ruchu, referent ds. przygotowania inwestycji) wzięli udział w szkoleniu z zastosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego, przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. W latach 2016 – 2020 nie odmówiono pracownikom skierowania na szkolenia związane z wykonywaniem zadań z zakresu zarządzania drogami, a także nie zrezygnowano z organizacji takich szkoleń.

(akta kontroli str. 239-248, 255)

W MZD gromadzono informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w elektronicznej bazie „WZDR” (Wspomaganie Zarządzania Drogami i Ruchem Drogowym). Gromadzono tam dane odnoszące się do rodzajów zdarzeń drogowych i ich przyczyn; liczby wypadków i kolizji drogowych (w tym liczby zdarzeń z udziałem pieszych); skutków wypadków w zakresie śmiertelności (w tym z udziałem pieszych), organizacji ruchu drogowego w Toruniu, fotorejestracji ulic. Ponadto MZD korzystał z ogólnodostępnej bazy System Ewidencji Wypadków i Kolizji Drogowych (SEWiK).

(akta kontroli str. 220, 221, 258-263)

W Zarządzie identyfikowano potrzeby pieszych oraz na podstawie pozyskiwanych informacji od Policji, wniosków mieszkańców i Radnych Miasta Torunia, a także na podstawie spostrzeżeń wynikających z objazdów dróg. W wyniku tego rozpoznania m.in. wytypowano przejścia dla pieszych, które postanowiono doświetlić dedykowanym oświetleniem lub zastosować na nich aktywne oznakowanie D-6 „przejście dla pieszych”.

(akta kontroli str. 43, 51, 211, 264-311, 312-330)

Do MZD w latach 2016-2020 wpłynęło łącznie 48 wniosków i informacji<sup>12</sup> związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszym lub stanu przejść dla pieszych. W 2018 r. wpłynęła również skarga mieszkańca dotycząca braku budowy sygnalizacji świetlnej na jednym ze skrzyżowań.

Zarząd rozpatrzył wszystkie wnioski oraz skargę, część z nich dodatkowo opiniowała Komisja Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego<sup>13</sup>. W razie konieczności przeprowadzano wizję lokalną miejsca będącego przedmiotem wniosku. We wszystkich sprawach udzielono odpowiedzi.

MZD zrealizował osiem wniosków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych dotyczących m.in.: zmiany lokalizacji przejścia na ul. Szosa Chełmińska; umieszczenia znaków D-18 „Parking” zbyt blisko przejść (wniosek Policji); budowy sygnalizacji świetlnej w pobliżu szkoły (wniosek dyrektora szkoły); poprawy bezpieczeństwa na przejściu na Trasie Prezydenta W. Raczkiewicza (doświetlenie, montaż aktywnych znaków pionowych D-6); montażu znaków ostrzegawczych A-16 „przejście dla pieszych”; zmontowania elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze łączącej ul. Andersa z ul. Okólną (zastosowano wyniesione przejście dla pieszych na progu zwalniającym); wyznaczenia dodatkowego przejścia na ul. Rudackiej (wniosek

<sup>12</sup> Z tego w 2016 r. – sześć wniosków i informacji, w 2017 r. osiem w 2017 r., 12 w 2018 r., 16 w 2019 r. i sześć w 2020 r. (do 30 czerwca).

<sup>13</sup> Powołana Zarządzeniem nr 224/2008 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 22 października 2008 r. w sprawie powołania Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego (utraciło moc 1 marca 2017 r.) i Zarządzeniem nr 50 z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie powołania Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W skład komisji wchodził przedstawiciel Wydziału Gospodarki Komunalnej i Wydziału Ochrony Ludności Urzędu Miasta Torunia, Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu, Straży Miejskiej w Toruniu, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu.

Policji); uspokojenia ruchu na ul. Buszczyńskich (zastosowano wyniesione przejście dla pieszych na progu zwalniającym – wniosek Policji).

Ponadto zrealizowano osiem zadań wynikających z zaakceptowanych wniosków mieszkańców i Radnych Miasta Torunia, dotyczących odnowienia oznakowania poziomego przejść dla pieszych.

MZD pomimo pozytywnego rozpatrzenia skargi nie zrealizował zadania związanego z instalacją sygnalizacji świetlnej w obrębie skrzyżowania ul. Przy Skarpie i ul. Konstytucji 3 Maja.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że przedmiotowe zadanie miało być realizowane w formie projektuj – buduj. Ponieważ przejście dla pieszych było w obrębie skrzyżowania, odstąpiono od budowy sygnalizacji świetlnej, gdyż należałoby objąć sygnalizacją wszystkie wloty, co spowodowałoby zmniejszenie przepustowości na tym skrzyżowaniu. W roku 2019 przygotowano projekt stałej organizacji ruchu drogowego, który jednak nie został wprowadzony z uwagi na negatywną opinię Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Dyrektor wskazał, że trwa dalsza analiza sposobu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w tym miejscu w zakresie rozwiązań komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 43, 51, 52, 66-106, 264-290, 894-898)

W MZD w latach 2016-2020 nie obowiązywały procedury, wytyczne, zasady dotyczące uznawania istniejących przejść za niebezpieczne, a także nie wytypowano niebezpiecznych przejść dla pieszych.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że do zdarzenia drogowego na terenie Miasta Torunia nie przyczyniło się niebezpieczne przejście dla pieszych. Zdarzenia z udziałem pieszych nie kumulowały się w jednej lokalizacji. Były to przypadki incydentalne.

(akta kontroli str. 44, 54, 312-330, 793, 797)

Informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych MZD pozyskiwał na podstawie informacji przekazywanych przez Policję, a także napływających wniosków od mieszkańców oraz radnych. Ponadto zlecano przeprowadzenie analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz opracowanie koncepcji organizacji ruchu. MZD zlecił Wydziałowi Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno – Przyrodniczego w Bydgoszczy opracowanie „Raportu o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Toruniu” w 2016 r. i 2018 r. Z analizy zawartej w raportach wynikało, że na sieci drogowej Torunia nie występowały żadne miejsca niebezpieczne pod względem bezpieczeństwa pieszych. Zawarto w nich również m.in. informacje dotyczące liczby, przyczyn i skutków wypadków na przejściach dla pieszych.

Dyrektor wyjaśnił, że informacje dotyczące liczby, przyczyn i skutków wypadków na przejściach dla pieszych omawiano także na spotkaniach Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(akta kontroli str. 44, 45, 55, 56, 249-254, 264-311, 331-431)

Przejścia dla pieszych nie były objęte systemem monitoringu wizyjnego zarządzanym przez MZD.

(akta kontroli str. 44, 55)

W celu zapobiegania zdarzeniom drogowym na przejściach w 2016 r. opracowano „Program Poprawy Bezpieczeństwa na Przejściach dla Pieszych i Przejazdach dla

Rowerzystów na lata 2017-2019”<sup>14</sup>. W programie przewidziano m.in.: stosowanie płytek z wypustkami dla osób niewidomych i niedowidzących oraz wysp azylu, poprawę widoczności oznakowania pionowego i sygnalizacji świetlnej poprzez bieżącą pielęgnację zieleni w pasach drogowych, doświetlanie w technologii LED, montaż aktywnego oznakowania pionowego D-6 „Przejście dla pieszych”, instalowanie sygnalizacji świetlnej. Zadania w ramach tego programu MZD przewidziało również w 2020 r. Zarząd opracował koncepcje i projekty zmiany organizacji ruchu na czterech skrzyżowaniach.

Ustalenia zawarte w wyżej wymienianych raportach, „Programie poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych” oraz koncepcjach projektowych wykorzystywano do realizacji zadań inwestycyjnych oraz zadań bieżących wpływających na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że ze względu na brak niebezpiecznych przejść MZD nie przekazywał innym podmiotom informacji o uznaniu przejść dla pieszych za niebezpieczne, ani nie zwracał się do innych podmiotów o objęcie takich przejść szczególnym nadzorem. Podczas posiedzeń Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przekazywano jedynie prośby o wykonywanie częstszych patroli Policji lub Straży Miejskiej w miejscach, gdzie mieszkańcy zgłaszali problemy z częstym przekraczaniem prędkości lub nieprzestrzeganiem innych przepisów Prawa o Ruchu Drogowym dotyczącymi m.in. nieprawidłowego parkowania.

(akta kontroli str. 42-44, 50, 51, 55, 56, 66-140, 211, 312-330)

Dyrektor MZD wyjaśnił m.in., że oprócz zlecenia co dwa lata opracowania „Raportu o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Toruniu” zbierane były informacje dotyczące zdarzeń drogowych, co możliwe jest dzięki wdrożeniu systemu WZDR (Wspomaganie Zarządzania Ruchem na Droгах). Zebrane dane udostępniono na stronie internetowej [www.bezpieczna-droga-torun.pl](http://www.bezpieczna-droga-torun.pl).

(akta kontroli str. 45, 56, 258-263)

Odnosnie do dokonywania oceny efektywności wprowadzonych działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych Dyrektor MZD wskazał, że analizy takie prowadzone były na posiedzeniach Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(akta kontroli str. 45, 56)

W MZD nie wprowadzono procedur i standardów prowadzenia okresowych kontroli stanu dróg i objazdów dróg<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 217, 219)

Do szczegółowego badania, na podstawie danych przekazanych przez Wydział Ruchu Drogowego KMP w Toruniu, wytypowano 10 potencjalnie najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych<sup>16</sup> kierując się przy doborze liczbą zdarzeń na przejściach oraz ich lokalizacją.

(akta kontroli str. 254, 467-471)

---

<sup>14</sup> Dalej: „Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych”.

<sup>15</sup> MZD nie był zobowiązany do wprowadzenia takich procedur i standardów.

<sup>16</sup> Dotyczy 10 przejść wyznaczonych na podstawie informacji o liczbie zdarzeń drogowych zakwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych przekazanej przez Komendanta Miejskiego Policji w Toruniu, w lokalizacjach: ul. Gen. Józefa Bema 23-24, Toruń; ul. Jurija Gagarina 140, Toruń; ul. Poznańska 16, Toruń; ul. Ludwika Ślaskiego (skrzyżowanie z ul. Konstytucji 3 Maja), Toruń; ul. Władysława Dziewulskiego 12, Toruń; ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3, Toruń; ul. Bukowa 10, Toruń; ul. Olimpijska (skrzyżowanie z ul. Jarocińską), Toruń; ul. Ligi Polskiej 1, Toruń; ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5-6, Toruń.

Prawidłowość przeprowadzania w latach 2016-2020 kontroli okresowych stanu dróg oraz prowadzenia książek drogi i dzienników objazdów dróg zbadano obejmując kontrolą dokumentację odnoszącą się do 11 ulic, tj. 10 na których usytuowane były wytypowane przejścia oraz ul. Konstytucji 3 Maja, ponieważ do wypadku śmiertelnego na ul. Śląskiego doszło w obrębie ronda Adwokata Stefana Michałka, podczas dokonywania przez kierowcę skrętu z ul. Konstytucji 3 Maja w ul. Śląskiego. Wszystkie wytypowane do sprawdzenia ulice zostały objęte rocznymi i pięcioletnimi kontrolami okresowymi wymaganymi art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>17</sup>. Kontrole przeprowadziły osoby, które posiadały uprawnienia budowlane w specjalności drogowej oraz były wpisane na listę członków izby samorządu zawodowego. Wyniki kontroli zawarto w protokołach kontroli okresowych. Podczas każdej z nich dokonano oceny stanu technicznego przejść dla pieszych, oznakowania pionowego i poziomego oraz stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ramach kontroli pięcioletnich wykonywana była fotorejestracja oraz zdjęcia sekwencyjne co 5 m. Do protokołów z kontroli rocznych załączono zdjęcia ukazujące miejsca wymagające poprawy. MZD usunął stwierdzony podczas kontroli niewłaściwy stan techniczny przejść dla pieszych.

Dla każdej z 11 ulic założono książki dróg, które zawierały dane wskazane w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom dokonanie objazdu dróg<sup>18</sup>, za wyjątkiem wyszczególnienia w nich protokołów z kontroli okresowych odcinka drogi, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 46, 58, 255, 256, 472-708)

W prowadzonych przez Zarząd książkach objazdu dróg z lat 2016 – 2020 (do dnia 20 lipca) udokumentowano przeprowadzenia objazdów części dróg objętych szczegółowym badaniem. W dziennikach wykazano objazdy:

- ul. Jurija Gagarina w 2020 r.;
- ul. Ligi Polskiej w 2016 r., 2017 r., 2018 r., 2020 r.;
- ul. Konstytucji 3 Maja w 2016 r., 2017 r., 2018 r.;
- ul. Bukowa w 2016 r.

Ustalenia w tym zakresie, opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 709-791)

Podczas objazdów i kontroli stanu dróg pracownicy Zarządu wykorzystywali jeden pojazd służbowy oraz prywatne samochody osobowe, używane w celach służbowych na podstawie zawartych z pracodawcą umów. Ponadto używano: niwelatora, koła pomiarowego oraz poziomic.

(akta kontroli str. 46, 58)

W latach 2016 – 2020 (do 16 lipca) MZD zlecił audytorowi bezpieczeństwa ruchu drogowego wykonanie czterech analiz ruchu drogowego związanych m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych. Trzy dotyczyły potrzeb budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach, a jedna ewentualnego wyznaczenia przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu. Objęto nimi m.in.: charakterystykę (natężenie) ruchu, zdarzenia drogowe w danej lokalizacji, warunki widoczności. W analizach dotyczących budowy sygnalizacji stosowano kryterium pomocnicze

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, daje: „Prawo budowlane”.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.



wyliczone na podstawie sumy natężenia ruchu pojazdów, obciążenia ruchem pieszym, widoczności na skrzyżowaniu oraz zdarzeń drogowych. MZD nie wnosił zastrzeżeń do analiz. We wnioskach końcowych wskazano na brak potrzeby zastosowania sygnalizacji świetlnej oraz wyznaczenia przejścia dla pieszych.

(akta kontroli str. 379-431, 792, 794-796)

Wykonanie analiz zlecono udzielając zamówienia publicznego na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych. Wartość wszystkich zamówień wynosiła każdorazowo do 4,5 tys. zł (brutto) i zgodnie z § 5 ust. 9 regulaminu zamówień publicznych wybór wykonawcy został dokonany bez upubliczniania zapytania ofertowego lub bez przekazywania zapytania do co najmniej pięciu wykonawców. Wykonawcę wytypował pracownik zatrudniony na stanowisku ds. inżynierii ruchu. Nie udokumentowano w sposób przewidziany w regulaminie zamówień publicznych ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz wyboru wykonawcy, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor wyjaśnił min., że wykonanie opracowań zlecono jednemu wykonawcy ze względu na ograniczoną ilość certyfikowanych audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego w Toruniu. Dodał, że zamawiającemu zależało, na tym aby opracowujący analizy wykazywał się doświadczeniem w wykonywaniu analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego i bardzo dobrze znał sieć dróg Miasta Torunia oraz występujące w nim problemy drogowe.

(akta kontroli str. 379-466, 793, 796, 797)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 10<sup>19</sup> z 11 objętych badaniem książek drogi nie wykazano protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat, czym naruszono § 9 ust. 1 pkt 1 i § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, nakładających na zarządcę drogi obowiązek prowadzenia książki drogi, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do tego rozporządzenia.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w niektórych książkach dróg nie wykazywano protokołów z kontroli okresowych. Wskazał, że protokoły zostały sporządzone.

(akta kontroli str. 46, 57, 472-708)

2. W latach 2016, 2017, 2018, 2020 nie odnotowano w dziennikach objazdu dróg objazdu 10 z 11 objętych kontrolą ulic, a w 2019 r. nie założono dzienników objazdu dróg, czym naruszono z § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

W skontrolowanych dziennikach objazdu dróg nie odnotowano objazdu ulic: Poznańskiej; Jurija Gagarina (ujęto objazd w 2020 r.); Władysława Dzięwulskiego; Konstytucji 3 Maja (brak objazdu w 2019 r. i 2020 r.); Ludwika Ślaskiego; ul. Bukowa (ujęto objazd w 2016 r.), Kardynała Stefana Wyszyńskiego; Józefa i Sylwestra Buszczyńskich; Olimpijskiej; ul. Gen. Józefa Bema. W 2019 r. objazd żadnej z badanych 11 dróg nie został odnotowany w dziennikach objazdu dróg.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że do dzienników objazdów dróg wpisywane były jedynie lokalizacje, w których zauważono usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacje – zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji. Ponadto w powyższym rozporządzeniu nie widnieją informacje o częstotliwości

---

<sup>19</sup> Za wyjątkiem książki drogi założonej dla ul. Ludwika Ślaskiego.

wykonywania objazdu poszczególnych ulic. W § 16 rozporządzenia mowa jest jedynie o aktualizowaniu ewidencji, której dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Pracownicy Działu Utrzymania i Ewidencji Ulic MZD na bieżąco wykonują objazdy dróg, np. po otrzymaniu wniosku od mieszkańców o uszkodzonej infrastrukturze drogowej. Objazdy są podstawą do wykonania zleceń w postaci protokołów typowania na prace związane m.in. z remontami i naprawami częściowymi jezdni i chodników oraz utrzymaniem oznakowania pionowego i elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 45, 56-57, 472-523)

NIK wskazuje, że dziennik objazdu dróg służy dokumentowaniu dokonania objazdu drogi niezależnie od tego czy stwierdzono usterki podczas objazdu. Prawidłowo prowadzone dzienniki objazdu dróg pozwalają sprawdzić czy nadzór jest wykonywany rzetelnie i jaki był stan dróg w poszczególnych okresach. Zgodnie ze wzorem w dzienniku należy podać m.in. trasę objazdu i zauważone usterki z dokładną ich lokalizacją, a nie wyłącznie lokalizację stwierdzonych usterek.

3. MZD od podmiotu dokonującego kontroli okresowej stanu technicznego drogi odebrał dwa nierzetelnie sporządzone protokoły z tych kontroli.

Dotyczy protokołów kontroli stanu technicznego ul. Konstytucji 3 Maja z 25 września 2016 r. i 5 czerwca 2019 r. W pkt. 2.4. lit. d „oznakowanie poziome” tych protokołów zawarto stwierdzenie „Od ul. Szosa Lubicka do ul. Konstytucji 3-go Maja kompletne na dalszym odcinku brak wydzielenia osi jezdni, przejścia dla pieszych powycierane”. Kontrola okresowa dotyczyła ul. Konstytucji 3 Maja, wobec czego opis nie może dotyczyć wskazanego odcinka, a ponadto ul. Szosa Lubicka i ul. Konstytucji 3-go Maja przebiegają równolegle do siebie i nie istnieje odcinek wskazany w protokole.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w protokołach pojawił się błędny zapis nazwy ulicy, której kontrola ta dotyczyła. Zamiast ul. Konstytucji 3 Maja powinna być zamieszczona ul. Śląskiego, której przebieg wytyczony jest pomiędzy ul. Konstytucji 3 Maja, a Szosą Lubicką.

(akta kontroli str. 46, 57, 601-603, 612-613)

4. Udzielając zamówienia na sporządzenie czterech analiz ruchu drogowego związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych w MZD nie udokumentowano ustalenia ich szacunkowej wartości oraz wyboru wykonawcy, czym naruszono § 6 i § 5 ust. 9 regulaminu udzielania zamówień publicznych.

Dotyczy analiz:

- 1) „Wykonanie analizy ruchu drogowego dla potrzeby budowy sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych przy skrzyżowaniu ulic Poznańska / Stepowa”;
- 2) „Wykonanie analizy ruchu drogowego dla potrzeby budowy sygnalizacji świetlnej na całym skrzyżowaniu ulic Lubicka / Ścieżka Szkolna”
- 3) „Wykonanie analizy ruchu drogowego dla potrzeby budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Podgórna/Ogrodowa”;
- 4) „Wykonanie analizy/audytu ruchu drogowego związanego z ewentualnym wyznaczeniem przejścia dla pieszych przez ul. Podgórską w okolicach skrzyżowania z ul. Gerwazego w Toruniu”.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że wynikało to z przeoczenia zapisów regulaminu udzielania zamówień publicznych przez odpowiedzialnego pracownika. Pracownik został zobowiązany do sporządzania wymaganej dokumentacji.

Pracownik odpowiedzialny za sporządzenie właściwej dokumentacji złożył podobne wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 388-391, 400-403, 413-416, 426-466, 793, 796, 797, 804-809)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w MZD wprowadzono strukturę organizacyjną odpowiednią do realizacji zadań z zakresu zarządzania drogami, w tym dotyczących bezpieczeństwa pieszych na przejściach. Zatrudniono kadre o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu oraz zapewniono możliwość szkolenia z zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NIK pozytywnie ocenia analizowanie danych dotyczących bezpieczeństwa na przejściach na pieszych, w tym zlecenie podmiotom zewnętrznym opracowania raportów o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz analiz bezpieczeństwa w wybranych lokalizacjach, a także wykorzystanie jego wyników do planowania prac remontowych i inwestycji m.in. w ramach „Programu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych”. Pozytywnie oceniono również przeprowadzenie wymaganych kontroli okresowych stanu dróg.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ocenę.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Na siedmiu<sup>20</sup> z 10 wytypowanych do szczegółowego badania przejść dla pieszych, organizacja ruchu była zgodna z zatwierdzonymi przez Prezydenta Miasta Torunia projektami stałej organizacji ruchu. Na pozostałych trzech organizację ruchu zrealizowano z odstępstwami od zatwierdzonych projektów, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 810-881, wyjaśnienia 4)

Zlecone przez MZD analizy ruchu drogowego związane m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych nie dotyczyły żadnego z 10 wytypowanych do kontroli przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 379-431, 792, 794-796)

MZD nie opracował<sup>21</sup> zaleceń, standardów lub wytycznych w zakresie sposobów lub działań podejmowanych w celu zapewnienia należytego stanu technicznego przejść dla pieszych.

Zarząd wprowadził możliwość przekazywania informacji o nienależyтым stanie technicznym przejść dla pieszych m.in. za pośrednictwem strony internetowej bezpieczna-droga-torun.pl. Na stronie znajdował się elektroniczny formularz, dzięki któremu użytkownicy portalu mogli zgłaszać uwagi, nieprawidłowości, przekazywać spostrzeżenia. Istniała także możliwość przesłania zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego za pośrednictwem stworzonego przez Gminę Miasta Toruń portalu pod nazwą "Dbam o Miasto" (działający pod adresem dbamomiasto.torun.pl).

Zastępca Dyrektora MZD<sup>22</sup> wyjaśnił m.in., że sygnalizatory świetlne oraz znaki pionowe i poziome są umieszczane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa

<sup>20</sup> Dotyczy przejść w lokalizacjach: ul. Gen. Józefa Bema 23-24; ul. Jurija Gagarina 140; ul. Poznańska 16; ul. Ludwika Ślaskiego; ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3; ul. Bukowa 10; ul. Ligi Polskiej 1.

<sup>21</sup> MZD nie był zobowiązany do wydania takich zaleceń, standardów i wytycznych.

<sup>22</sup> Dalej: „Zastępca Dyrektora”.

ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>23</sup>. Nie przewidziano innych dodatkowych środków zabezpieczających elementy infrastruktury przed nadmiernym zużyciem lub niszczeniem.

(akta kontroli str. 217, 222)

Zadania związane z poprawą bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, były finansowane z budżetu Miasta Torunia.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że aplikowano o środki zewnętrzne w ramach III edycji programu „Program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020” na dofinansowanie projektu pn.: „Budowa sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Andersa z ul. Kniaziewiczza w Toruniu” (w ramach Celu szczegółowego 2 - Bezpieczne przejścia dla pieszych)”. Ze względu na ustaloną ilość projektów przez Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy oraz w oparciu o kryteria wyboru projektów planowane przedsięwzięcie nie zostało umieszczone na liście rankingowej. Przedmiotową sygnalizację zrealizowano ze środków własnych gminy. Dodał, że MZD pozyskał środki z funduszy Unii Europejskiej<sup>24</sup> na inwestycje drogowe (przebudowy, remonty), których realizacja rzeczowa obejmowała również budowę i przebudowę przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 216, 222, 256)

Na podstawie oględzin 10 wytypowanych do szczegółowego badania przejść dla pieszych stwierdzono, że:

- znaki poziome P-10 „przejście dla pieszych” na siedmiu przejściach nie budziły żadnych zastrzeżeń, a na trzech wymagały odnowienia;
- oświetlenie na trzech z czterech przejść poddanych oględzinom po zmroku było sprawne; jedno przejście na ul. Ślaskiego było niedoświetlone - przejście to zostało zakwalifikowane<sup>25</sup> przez MZD do doświetlenia w 2020 r.;
- na wszystkich przejściach obniżono krawężniki, a na czterech zastosowano płytki dla osób niewidomych i niedowidzących;
- wszystkie usytuowano na prostym odcinku drogi;
- przed dwoma przejściami występowała roślinność (odrastające gałęzie) utrudniająca m.in. widoczność znaków ustawionych przed przejściem, co opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor MZD wyjaśnił np., że odnawianie oznakowania poziomego, zgodnie z umową Nr 249/EU/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r., rozpoczęto od dnia 1 marca 2020 r. i prowadzone będzie do 30 listopada 2020 r. Oznakowanie P-10 „przejście dla pieszych” jest oznakowaniem specyficznym, umieszczonym poprzecznie na pasie ruchu. Taka lokalizacja naraża białą farbę na bezpośrednie działanie opon samochodowych, co powoduje ściemnienie i wytarcie farby, szczególnie przy

<sup>23</sup> Dz. U. 2019 poz. 2311.

<sup>24</sup> W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020 otrzymano dofinansowanie na realizację projektów „Przebudowa i rozbudowa ul. Łódzkiej na odcinku od ul. Lipnowskiej do ul. Zdrojowej w Toruniu” i „Przebudowa układu drogowego na pl. Bpa Chrapka w Toruniu”. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2014 – 2020 otrzymano dofinansowanie na realizację projektów „Rozbudowa ul. Szosa Chelmińska od Trasy Średnicowej Północnej do ul. Polnej w Toruniu” i „Przebudowa ul. Turystycznej w Toruniu na odcinku od ul. Ligi Polskiej do granicy administracyjnej miasta”.

<sup>25</sup> Udzielono w dniu 23 lipca 2020 r. zamówienia publicznego na „Opracowanie dokumentacji projektowo - kosztorysowej wraz z wykonaniem dobudowy oświetlenia drogowego przejść dla pieszych i przejazdów dla rowerzystów na terenie miasta Torunia” (ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 510134158-N-2020 z dnia 23-07-2020 r.), z terminem realizacji do 22 grudnia 2020 r.

obecnych temperaturach powyżej 30 stopni. W ramach kontroli stwierdzono wytarcie skrajnych pasów przejścia w miejscach rozstawu kół pojazdu. Białe pasy przejścia umieszczone przy krawężniach jezdni zdaniem przedstawicieli Zarządu były czytelne.

(akta kontroli str. 811-881, 883-893)

MZD podjął w latach 2016 - 2020 działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa na dziewięciu z 10 wytypowanych do kontroli przejść dla pieszych:

- a) na pięciu<sup>26</sup> przejściach zastąpiono pionowe znaki D-6 „przejście dla pieszych” znakami aktywnymi (zastosowano znaki D-6 umieszczone na tle z folii fluorescencyjnej łącznie z aktywnymi lampami zasilanymi solarnie włączającymi się w momencie pojawienia się pieszego przed przejściem) lub zamontowano aktywne elementy świetlne tzw. „kocie oczka”;
- b) na trzech<sup>27</sup> dobudowano lampy dedykowane oświetleniu tych przejść oraz udzielono zamówienia publicznego, którym objęto doświetlenie przejścia na ul. Ślaskiego;
- c) na ul. Bema 23 -24 w 2020 r. zamontowano dwa słupki blokujące;
- d) na ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3 w 2020 r. przejście dla pieszych wyniesiono stosując modułowy płytowy próg zwalniający;
- e) na ul. Ligi Polskiej 1 w 2018 r. wykonano remont nawierzchni jezdni oraz ciągów pieszo-rowerowych; w ramach zadania zamontowano 10 sztuk aktywnych elementów świetlnych tzw. „kocich oczek”;
- f) na ul. Olimpijskiej w 2018 r. zwężono jezdnię z trzech pasów do dwóch (poprzez usunięcie lewoskrętu) oraz zastosowano azyl na przejściu dla pieszych.

(akta kontroli str. 47, 59, 60, 312-330, 812-881, 883-893)

Na podstawie porównania liczby zdarzeń drogowych na 10 wytypowanych przejściach dla pieszych (w przyjętych okresach) przy uwzględnieniu wskaźnika ciężkości wypadków stwierdzono, że:

- a) liczba wypadków w okresach wiosenno-letnich (od 1 kwietnia do 30 września 2016 r. i od 1 kwietnia do 30 września 2019 r.) utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła po jednym zdarzeniu, a wskaźnik ciężkości<sup>28</sup> utrzymywał się na tym samym poziomie i wynosił „1”;
- b) liczba wypadków w okresach jesienno-zimowych (od 1 października 2016 r. do 30 marca 2017 r. i od 1 października 2019 r. do 30 marca 2020 r.) wzrosła z dwóch<sup>29</sup> do pięciu<sup>30</sup>, a wskaźnik ciężkości wypadków<sup>31</sup> obniżył się z „1” do „0,4”.

(akta kontroli str. 254, 467-471)

Zarząd zrealizował zalecenia dotyczące poprawy stanu technicznego przejść dla pieszych wynikających z kontroli okresowych.

(akta kontroli str. 46, 57, 58, 177-195, 524-708)

MZD otrzymał od zarządzającego ruchem<sup>32</sup> trzy żądania dotyczące usunięcia nieprawidłowości we wprowadzonej organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 6

<sup>26</sup> Dotyczy przejść w lokalizacjach: ul. Gen. Józefa Bema 23 – 24, ul. Poznańska 16, ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3 (tylko kocie oczka sześć szt.) ul. Olimpijska, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5.

<sup>27</sup> Dotyczy przejść w lokalizacjach: ul. Jurija Gagarina 140, ul. Bukowa 10, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5.

<sup>28</sup> W obu okresach wskaźnik ciężkości wyniósł „1”. Obydwa zdarzenia to wypadki ciężkie.

<sup>29</sup> Dwa wypadki ciężkie.

<sup>30</sup> Łącznie wystąpiło pięć zdarzeń z tego dwa wypadki ciężkie.

<sup>31</sup> W tych okresach wystąpiły po dwa wypadki ciężkie.

<sup>32</sup> Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>33</sup>. Żądania dotyczyły:

- usunięcia usterek i braków stwierdzonych podczas odbioru stałej organizacji ruchu drogowego w obrębie Zespołu Staromiejskiego,
- uszkodzenia oznakowania poziomego trzech stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych,
- brak wykonania oznakowania drogowego na południowej skrzyżowania ul. Kościuszki i Batorego (w tym m.in. znaku P-11 „przejazd rowerowy”).

MZD usunął stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 217, 218, 223-238)

Zarząd po otrzymaniu informacji i wniosków od innych organów podejmował działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa pieszych. Na podstawie:

- informacji z Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu dokonał korekty oznakowania D-18 „Parking” z tabliczką T-3a „Koniec”, które ustawiono zbyt blisko przejść dla pieszych,
- wniosku Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 w Toruniu zamontował sygnalizację świetlną na ul. Żwirki i Wigury w Toruniu,
- informacji z Komisariatu Policji Toruń-Pogórz w Toruniu wyznaczył nowe przejście dla pieszych na ul. Rudackiej w Toruniu,
- wniosku Komisariatu Policji Toruń-Rubinkowo w Toruniu uspokojono ruch drogowy na ul. Buszczyńskich i jedno z przejść na tej ulicy wybudowano wyniesione przejście dla pieszych,
- sprawozdania z 4 marca 2020 r. z badania wypadku śmiertelnego na przejściu na ul. Ślaskiego udzielił zamówienia publicznego, w wyniku realizacji którego zostanie doświetlone to przejście dla pieszych.

(akta kontroli str. 43, 51, 52, 71-79, 101, 106, 257, 265-270, 274-278, 291-311)

W ramach współpracy z innymi podmiotami przedstawiciele MZD brali udział w pracach powołanych przez Prezydenta Miasta Torunia:

- Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego,
- Zespołu ds. poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowo – pieszych i rowerzystów na terenie Miasta Torunia<sup>34</sup>.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że współpraca w ramach wyżej wymienionej komisji i zespołu miała charakter cykliczny. Podczas posiedzeń omawiano bieżące problemy dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz skutki i przyczyny zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 47, 48, 61, 264-290, 792, 794, 795, 798, 894-901)

W latach 2018-2020 przedstawiciel MZD brał udział w pracach zespołów badających przyczyny wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym powoływanych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu. Zespoły były powoływane w ramach realizacji „Planu działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa drogowego w latach 2017-2020”. W sprawozdaniach z ich prac stwierdzono, że oznakowanie drogowe w miejscach wypadków było zgodne z zatwierdzonym

<sup>33</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

<sup>34</sup> Powołany Zarządzeniem nr 132/2008 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowo – pieszych i rowerzystów na terenie Miasta Torunia. W skład zespołu wchodził przedstawiciele Wydziału Gospodarki Komunalnej i Wydziału Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia, Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu, Straży Miejskiej w Toruniu, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu.

projektem organizacji ruchu, a infrastruktura drogowa nie przyczyniła się do powstania wypadków. W sprawozdaniu z 4 marca 2020 r. wskazano, że należy rozważyć montaż dodatkowych punktów świetlnych lub wymianę istniejących na bardziej efektywne celem poprawy bezpieczeństwa osób pieszych oraz rowerzystów. MZD podjął działania zmierzające do zamontowania dodatkowego oświetlenia<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 257, 291-311)

MZD wspólnie z Wydziałem Edukacji i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia oraz Strażą Miejską pod koniec sierpnia każdego roku dokonywał przeglądu oznakowania, porządku i bezpieczeństwa w rejonie szkół i placówek oświatowych w ramach akcji „Bezpieczna droga do szkoły”. O jej przeprowadzeniu informowano mieszkańców Torunia za pośrednictwem prasy.

W 2017 r. we współpracy z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Toruniu i Wydziałem Ruchu Drogowego KMP w Toruniu Zarząd przeprowadził kampanię społeczną „Weź-Rozwiń-Przejdź-Zostaw”. Kampania była skierowana do pieszych. W ramach kampanii na czterech przejściach na terenie Torunia udostępniono przechodniom odblaskowe opaski. Kampanii towarzyszyła konferencja prasowa z udziałem Prezydenta Miasta Torunia, film edukacyjny (przekazany mediom oraz zamieszczony na stronach internetowych<sup>36</sup>).

(akta kontroli str. 47, 48, 61, 256, 902-908)

MZD przekazywał Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego informacje o działaniach podjętych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego za poszczególne lata z okresu 2016-2019.

(akta kontroli str. 211, 331-330)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że nie wystąpił przypadek, aby MZD odmówił współpracy w zakresie poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Sytuacja taka nie miała miejsca także ze strony podmiotów, do których MZD zwracał się z analogiczną propozycją.

(akta kontroli str. 47, 61)

Ponadto MZD prowadził działania edukacyjno-informacyjne, a także działania z zakresu komunikacji i promocji dotyczące bezpieczeństwa pieszych obejmujące:

- przekazywanie mediom lokalnym i regionalnym informacji o podjętych działaniach zmierzających do poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach w tym o realizowany „Programie poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerzystów” dotyczące m.in.: montowanych elementów z zakresu poprawy bezpieczeństwa i ich ilości oraz lokalizacji wraz z wyjaśnieniem czemu poszczególne elementy miały służyć i w jaki sposób miały chronić pieszych i rowerzystów. Informacje przekazywano m.in. na konferencjach prasowych organizowanych wspólnie z Urzędem Miasta Torunia,
- zamieszczanie informacji na stronach internetowych MZD<sup>37</sup> i Miasta Torunia<sup>38</sup> oraz w serwisie społecznościowym Facebook w utworzonym przez MZD profilu „Drogowy Toruń”,

---

<sup>35</sup> Patrz przypis 25.

<sup>36</sup> M.in. [https://www.torun.pl/pl/wez-rozwin-przejd-zostaw.](https://www.torun.pl/pl/wez-rozwin-przejd-zostaw;); [http://www.kultura.torun.pl/pl/wez-rozwin-przejd-zostaw.](http://www.kultura.torun.pl/pl/wez-rozwin-przejd-zostaw)

<sup>37</sup> [www.mzd.torun.pl](http://www.mzd.torun.pl).

<sup>38</sup> [www.torun.pl](http://www.torun.pl)

- przeprowadzenie w 2017 r. akcji edukacyjnej na temat zasad obowiązujących w strefie zamieszkania, związanej z wprowadzeniem takiej strefy w Zespole Staromiejskim. Akcja była skierowana do kierowców i pieszych, a jej głównym celem było poinformowanie o zasadach, jakie obowiązują w strefie zamieszkania. Przeprowadzenie akcji poprzedzono konferencją prasową, w której wziął udział Prezydent Miasta Torunia, przygotowano ulotki, które kontrolerzy Strefy Płatnego Parkowania (pracownicy MZD) wkładali za przednią szybę kierowcom parkującym na starówce. Ulotki były także dostępne w punkcie Straży Miejskiej, który był ustawiony na starówce i w Ośrodku Informacji Turystycznej. Przygotowano film edukacyjny na temat zasad obowiązujących w strefie zamieszkania, który przekazano mediom i zamieszczono na stronach MZD i Urzędu Miasta Torunia. Na tych stronach internetowych zamieszczono również informacje o zasadach ruchu panujących w strefie zamieszkania.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że jednym ze sposobów uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną – bezpośrednio lub pośrednio – skutki proponowanych przez nas działań i zmian były konsultacje społeczne. MZD realizował autorski pomysł pn: „Zaprojektuj ulicę”. W ramach przedsięwzięcia na etapie projektowania konsultowano kształt niektórych ulic osiedlowych i wybrano te, gdzie przewidywano punkty zapalne i sporne (np. wycinka drzew, ograniczenie prędkości, ruch jednokierunkowy). Ponadto MZD uczestniczy w ramach współpracy z Wydziałem Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia w organizowanych przez nich konsultacjach z zakresu m.in. organizacji ruchu, parkowania itp.

(akta kontroli str. 47, 48, 61-65, 256)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Na trzech z 10 objętych kontrolą przejściach dla pieszych (w ich obrębie) nie zastosowano części znaków poziomych przewidzianych w zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta Torunia projektach organizacji ruchu obejmujących te przejścia albo zastosowano urządzenia bezpieczeństwa ruchu nieprzewidziane w tych projektach.

MZD było zobowiązane do zapewnienia organizacji ruchu wynikającej z zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z § 4 ust. 1 i § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Dotyczyło to przejść dla pieszych objętych oględzinami 19 sierpnia 2020 r., położonych w lokalizacjach:

- 1) ul. Władysława Dzierżulskiego 12: na przejściu zastosowano słupki blokujące U-12c - 7 szt., które nie zostały przewidziane w projekcie organizacji ruchu;
- 2) ul. Olimpijska - od strony wschodniej nie zastosowano znaku poziomego P-14 linia warunkowego zatrzymania, przewidzianego w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu;
- 3) ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5-6:
  - a) brak zastosowania znaków poziomych P-14 linia warunkowego zatrzymania, które zostały przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu,
  - b) ustawiono dwa słupki blokujące U-12C, które nie zostały przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w lokalizacji ul. Władysława Dzierżulskiego 12, słupki blokujące nie są umieszczone na przejściach dla pieszych, lecz na dojeżdżalniach do nich i nie stanowią utrudnień w ruchu pieszych. Montaż ich nastąpił na wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej Rubinkowo w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym



oraz uniemożliwienia nagminnego przejazdu pojazdów. Słupki blokujące nie wpływają na relacje ruchowe pojazdów i pieszych. Znaki poziome P-14 linia warunkowego zatrzymania przy przejściu dla pieszych na ul. Olimpijskiej i ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego nie były odnowione w czasie prowadzonej kontroli. Ich odnowienie zlecono bezpośrednio w czasie trwania kontroli NIK. Umowa na odnawianie oznakowania poziomego kończy się 30 listopada 2020 r. dwa słupki blokujące przy przejściu dla pieszych na ul. Wyszyńskiego umieszczone zostały na wniosek użytkowników dróg z uwagi na występujące tam zagrożenie, które spowodowane było przez pojazdy przejeżdżające przejściem dla pieszych. Ruch tych pojazdów związany był z zaopatrzeniem i obsługą pobliskich obiektów handlowych i usługowych. Realne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego wymagało podjęcia niezwłocznych działań. Umieszczone słupki blokujące w chodniku ujęte będą w nowym projekcie organizacji ruchu. Podkreślił, że umieszczenie słupków blokujących nie miało negatywnego oddziaływania na odbywający się ruch kołowy i pieszy.

(akta kontroli str. 812-815, 819-815, 864-866, 873-875, 879-881, 883-887)

NIK wskazuje, że nieprawidłowość nie dotyczy zasadności ustawienia słupków blokujących, lecz zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami. Odnośnie braku znaków poziomych P-14 należy wskazać, że stwierdzony podczas oględzin stan faktyczny (potwierdzony zdjęciami) potwierdzał brak tych znaków, a nie brak ich odnowienia. Na jezdniach brak było jakichkolwiek pozostałości po wcześniej namalowanych znakach P-14, które można by odnowić

2. W obrębie dwóch z 10 poddanych oględzin przejść dla pieszych gałęzie krzewów i drzew zasłoniły znaki drogowe oraz widoczność w strefie oczekiwania pieszego na wejście na jednym z tych przejść.

Zarząd zobowiązany był do utrzymania oraz ochrony dróg zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>39</sup>.

Ograniczenie widoczność stwierdzono:

- a) na przejściu zlokalizowanym na wysokości ul. Bukowa 10 od strony północnej - gałęzie z drzewa ograniczały widoczność znaku D-6 "przejście dla pieszych", a odrosty przy ziemi ograniczały wzajemną widoczność pieszych i nadjeżdżających pojazdów;
- b) na przejściu dla pieszych zlokalizowanym na wysokości ul. Buszczyńskich 3 – od strony północnej krzewy zasłaniały znaki A-11a "próg zwalniający" i B-33 „ograniczenie prędkości" (20 km).

Dyrektor wyjaśnił m.in., że na terenie Miasta Torunia za tereny zielone również w pasie drogowym odpowiada Biuro Ogrodnika Miejskiego<sup>40</sup>. MZD nie ma możliwości prawnych usuwania lub innego oddziaływania na tereny zielone. Wszystkie sprawy związane z ingerencją w tereny zielone przekazywane są do BOM.

(akta kontroli str. 867-872, 909-911)

NIK wskazuje, że do obowiązków MZD należy utrzymanie należytego stanu technicznego zarządzanych dróg, w tym widoczności, oraz wybór odpowiednich do tego środków, w tym przypadku powiadomienie właściwych służb o konieczności usunięcia roślinności i monitorowanie wykonania zadania. Brak właściwego prowadzenia dzienników objazdów dróg, co opisano w obszarze pierwszym

---

<sup>39</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

<sup>40</sup> Dalej: „BOM”.

niniejszego wystąpienia, nie pozwala na ustalenie kiedy ostatni raz dokonano objazdu<sup>41</sup>, podczas którego sprawdzono widoczność w skontrolowanych lokalizacjach. MZD poinformował BOM o konieczności usunięcia roślinności w dwóch poddanych oględzinom lokalizacjach po przeprowadzeniu czynności w ramach niniejszej kontroli.

3. Na ul. Buszczyńskich wybudowano w 2020 r. wyniesione przejście dla pieszych oraz zamontowano znaki drogowe (A-11a "próg zwalniający"; B-33 "ograniczenie prędkości" z dopuszczalną prędkością 20 km) pomimo braku zatwierdzonej organizacji ruchu, czym naruszono § 4 ust. 1 i § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że wniosek o umieszczenie wyniesionego przejścia na ul. Buszczyńskich złożony został przez Wydział Ruchu Drogowego KMP w Toruniu. Przedłożony przez MZD na posiedzeniu Komisji Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uzyskał pozytywną opinię. Projekt organizacji ruchu dla tego zadania miał być sporządzony w ramach projektu zmian organizacji ruchu na skrzyżowaniu ul. Buszczyńskich i ul. Niesiołowskiego. Niestety realizacja projektu tego skrzyżowania przeciągała się w czasie. Z uwagi na naciski mieszkańców i wnioskodawcy MZD zlecił na istniejącym przejściu dla pieszych umieszczenie elementów wyniesionego przejścia dla pieszych, co wiązało się koniecznością umieszczenia znaków pionowych A-11a „próg zwalniający” i B-33 „ograniczenie prędkości”. Wskazał, że w trakcie kontroli MZD zlecił opracowanie projektu stałej organizacji ruchu dla tego zadania, który został zatwierdzony.

(akta kontroli str. 43, 46, 47, 52, 58, 101-105, 277, 278, 838-848, 867-869)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia stan techniczny 10 skontrolowanych przejść oraz wprowadzenie na tych przejściach zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta Torunia projektów organizacji ruchu. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące niezastosowania na trzech przejściach części znaków poziomych przewidzianych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu albo zastosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu nieprzewidzianych w tych projektach. W obrębie dwóch przejść dla pieszych zieleń przydrożna zasłoniła znaki drogowe oraz widoczność pieszych i nadjeżdżających pojazdów na jednym z tych przejść.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez MZD w latach 2016-2020 działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na dziewięciu z 10 objętych kontrolą przejść, związanych zarówno z organizacją ruchu jak i ich doświetlaniem. Na podstawie porównania w dwóch okresach<sup>42</sup> liczby zdarzeń drogowych na 10 wytypowanych przejściach dla pieszych przy uwzględnieniu wskaźnika ciężkości wypadków stwierdzono, że w porównywanych okresach wiosenno-letnich liczba wypadków i wskaźnik ciężkości utrzymywały się na tym samym poziomie, a w okresach jesienno-zimowych wrosła liczba wypadków z dwóch do pięciu przy spadku wskaźnika ciężkości o 60%.

NIK pozytywnie ocenia współpracę MZD z innymi podmiotami w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach dla pieszych, w tym analizy przyczyn wypadków, a także podjęte działania edukacyjno-informacyjne dotyczące bezpieczeństwa pieszych.

<sup>41</sup> Objazd ul. Bukowej odnotowano w 2016 r., a objazd ul. Buszczyńskich nie został odnotowany w okresie objętym kontrolą.

<sup>42</sup> Porównania dokonano dla okresów: wiosenno-letnich ( od 1 kwietnia do 30 września 2016 r. i od 1 kwietnia do 30 września 2019 r.) oraz jesienno-zimowych (od 1 października 2016 r. do 30 marca 2017 r. i od 1 października 2019 r. do 30 marca 2020 r.)

## IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski      1. Wykazywanie w książkach dróg wszystkich wymaganych danych.  
2. Rzetelne prowadzenie dzienników objazdów dróg.  
3. Podjęcie działań zapewniających stosowanie przez pracowników Zarządu zapisów regulaminu zamówień publicznych.  
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz,      września 2020 r.

Kontroler  
Andrzej Szulc  
główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p.o. Dyrektor  
dr Tomasz Sobecki

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*