



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2020

Sebastian Borowiak
Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Bydgoszczy
ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy ¹ , ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sebastian Borowiak, Dyrektor Oddziału, od 25 maja 2020 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Monika Matysek, p.o. Dyrektor Oddziału, 2 kwietnia 2020 r. do 24 maja 2020 r. Przemysław Antoniak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 2 marca 2020 r. do 1 kwietnia 2020 r. Radosław Kankak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 16 kwietnia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. Zbigniew Szymczak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 22 lutego 2019 r. do 15 kwietnia 2019 r. Jarosław Gołębiewski, Dyrektor Oddziału, od 24 lutego 2017 r. do 21 lutego 2019 r. Jerzy Ptasznik, p.o. Dyrektor Oddziału, od 11 stycznia 2017 r. do 23 lutego 2017 r. Miroslaw Jagodziński, Dyrektor Oddziału, od 01 stycznia 2013 r. do 10 stycznia 2017 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 czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/82/2010 z 18 maja 2020 r. 2. Beata Odjas, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/69/2020 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „GDDKiA Oddział w Bydgoszczy” lub „Oddział”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Tj. do 24 sierpnia 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Oddział działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Jego pracownicy posiadali wiedzę o liczbie wypadków na przejściach na drogach, na których GDDKiA Oddział w Bydgoszczy zarządzał ruchem i których był zarządcą. Działania jednostki kontrolowanej miały jednak ograniczoną skuteczność, ponieważ liczba wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych nie uległa zmianie między rokiem 2016 a 2019. W Oddziale podjęto jednak działania, które mogą mieć wpływ na ograniczenie tej liczby w przyszłości.

Pozytywnie oceniono przeprowadzenie w 2019 r. audytów przejść dla pieszych na najniebezpieczniejszych odcinkach dróg, które kontynuowano w 2020 r. na pozostałych przejściach dla pieszych. We własnym zakresie opracowano także dokumentację projektową doświetlenia 10 przejść dla pieszych. Od 1 stycznia 2018 r. pracownicy Oddziału, w odpowiedzi na inicjatywę Policji – Komend Powiatowych i Miejskich, zdecydowali o wsparciu zespołu zajmującego się dokonywaniem lustracji miejsc, w których doszło do wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Na wytypowanych do szczegółowej analizy odcinkach dróg, realizowano kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶. Ponadto ww. odcinki dróg, były poddawane kontroli okresowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. W przypadku 10 poddanych badaniom projektów stałej organizacji ruchu pracownicy Oddziału przeprowadzili kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. zatwierdzenia ośmiu projektów stałej organizacji ruchu mimo, że nie spełniały one niektórych wymogów określonych w § 5 ust. 1 lub § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych.

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie komórką organizacyjną realizującą w GDDKiA Oddział w Bydgoszczy zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i zarządzania ruchem był Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem⁹. Odpowiadał on¹⁰ m.in. za: realizację zadań określonych w rozporządzeniu

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

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

⁸ 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.

⁹ Dalej: „Wydział BRDiZR”.

¹⁰ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 12/2015 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy z dnia 23 lutego 2015 roku zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Oddziale w Bydgoszczy, dalej: „zarządzenie 12/2015” oraz Załącznikiem nr 3 Informacja o zmianach do Regulaminu Organizacyjnego Oddziału w Bydgoszczy do Zarządzenia Nr 2/2019 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Oddziale w Bydgoszczy, dalej: „zarządzenie 2/2019”.

w sprawie zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywanie nadzoru nad realizacją tego rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem dróg poprzez przeprowadzanie ocen wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych i bezpieczeństwo sieci drogowej, uzgadnianie organizacji ruchu, prowadzenie bazy danych o wypadkach drogowych, planowanie i monitoring zadań programu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także nadzór merytoryczny nad działaniami prowadzonymi przez Rejony w tym zakresie. Zadania związane z zarządzaniem drogami zgodnie z obowiązującymi w kontrolowanym okresie regulaminami organizacyjnymi realizowały poszczególne Rejony GDDKiA Oddział w Bydgoszczy, które opowiadały m.in. za: dokonywanie objazdów i kontroli dróg oraz podejmowanie decyzji mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz wykonywanie kontroli okresowych dróg wymaganych przepisami Prawa budowlanego. Z kolei do zadań Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należała m.in. kontrola, analiza i ocena stanu dróg oraz kontrola stanu przygotowań do zimowego utrzymania dróg. Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz związane z zarządzaniem drogami zostały przydzielone konkretnym osobom. W GDDKiA Oddział w Bydgoszczy według stanu na 1 stycznia: 2016 r. było zatrudnionych 238 osób, 2018 r. – 241 i 2020 r. – 238. W Wydziale BRDiZR obowiązki pełniło odpowiednio po pięć osób na dzień 1 stycznia 2016 r. i 2018 r. oraz sześć na 1 stycznia 2020 r. Zatrudnienie w Rejonach na 1 stycznia 2016, 2018 i 2020 wynosiło odpowiednio w Rejonie w Bydgoszczy 16, 16 i 15, w Inowrocławiu – 16, 16 i 18, w Nakle 16, 17 i 16, w Świeciu 17, 17 i 16, w Toruniu 17, 17, i 16, a we Włocławku po 20 osób. W każdym z sześciu Rejonów znajdowała się osoba na stanowisku ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego. W Wydziale Dróg i Sieci Drogowej na dzień 1 stycznia 2016 r. pracowało dziewięć osób, a 14 na 1 stycznia 2018 r. i 2020 r. Pracownicy Wydziału BRDiZR brali udział w szkoleniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą w Oddziale pracowało 29 osób przeszkolonych w zakresie inspektora bezpieczeństwa ruchu drogowego¹¹. Z kolei 10 osób posiadało certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego¹².

(akta kontroli str. 75-76, 80-87)

Dyrekcja Oddziału prowadziła ciągłą ocenę prawidłowości funkcjonowania Wydziału BRDiZR oraz Rejonów GDDKiA pod kątem problemów i trudności dotyczących realizacji zadań

(akta kontroli str. 231-232, 632)

2. Informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych gromadzono m.in. w rejestrze Audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego przejść dla pieszych oraz w oparciu o dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji SEWIK¹³, o czym szerzej w pkt 3 Obszaru 1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 631)

W Oddziale rozpatrywano wnioski i uwagi związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ich liczba wyniosła 566 w 2016 r., 479 w 2017 r. 429 w 2018 r., 501 w 2019 r. i 195 do 30 kwietnia 2020 r. Bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych dotyczyło odpowiednio: 34, 17, 43, 31, 19 spraw.

(akta kontroli str. 296-297)

¹¹ Ośmiu w 2013 r., ośmiu w 2014 r., trzech w 2018 r. i 10 w 2019 r.

¹² W tym sześciu posiadało go na dzień 1 stycznia 2016 r. oraz czterech, którzy uzyskali go odpowiednio 16 listopada 2018 r. (dwóch), 28 listopada 2018 r. i 27 grudnia 2018 r.

¹³ Dalej: „SEWIK”.

Badanie sposobu realizacji tych wniosków i uwag przeprowadzono na próbie 16 wybranych spraw prowadzonych w 2019 r. W tej grupie:

- a) dwie odnosiły się do stanu technicznego przejścia dla pieszych;
- b) 14 dotyczyło zmiany istniejącej organizacji ruchu na odcinku obejmującym przejście dla pieszych, z czego: 11 zawierało wnioski o wyznaczenie nowego przejścia dla pieszych (lub ich większej liczby), jedna wskazywała na potrzebę przesunięcia przejścia dla pieszych, dwie uzupełnienia oznakowania przejścia dla pieszych o znaki aktywne i doświetlenie lub zastosowania sygnalizacji świetlnej.

W przypadku dwóch spraw odnoszących się do stanu technicznego przejścia, podjęto działania mające na celu potwierdzenie stanu faktycznego i wyeliminowanie stwierdzonych usterek. Spośród 11 przypadków dotyczących utworzenia przejścia dla pieszych, w dwóch przypadkach wnioskującym lub przekazującym wnioski samorządom postawiono warunki niezbędne do realizacji, wynikające z zasad bezpieczeństwa. Negatywnie rozpatrzono osiem wniosków odnoszących się do utworzenia przejść dla pieszych, w każdym przypadku wskazując szczegółowo uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia. W jednym przypadku poinformowano wnioskodawcę, że utworzenie przejścia zostanie rozważone w toku zaplanowanej inwestycji na odcinku drogi. Spośród dwóch wniosków o uzupełnienie oznakowania (znaki aktywne i doświetlenie; zastosowanie sygnalizacji świetlnej) jeden rozpatrzono pozytywnie, a w drugim przypadku odmówiono zainstalowania sygnalizacji świetlnej, wskazując na brak udokumentowanych potrzeb zastosowania takiego rozwiązania. Analogicznie rozpatrzono wniosek dotyczący zmiany lokalizacji przejścia dla pieszych. Analiza akt badanych spraw, w szczególności dotyczących utworzenia nowych przejść dla pieszych wykazała, że przy ich rozpatrywaniu w pierwszej kolejności rozważano zapewnienie bezpieczeństwa pieszym oraz brano pod uwagę analizę ich potrzeb.

(akta kontroli str. 296-306)

Zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków wpływających do Oddziału w 2016 r. sprawy nie dotyczyły bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 226)

3. Na podstawie porozumień zawartych między Komendantem Głównym Policji a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad¹⁴ Komenda Główna Policji zobowiązała się m.in. do przekazywania raz w roku danych o zdarzeniach drogowych na terenie kraju¹⁵. Oddział uzyskiwał corocznie z Centrali GDDKiA część tej ewidencji obejmującą województwo kujawsko-pomorskie i wykorzystywał je do identyfikacji wypadków, które wystąpiły na zarządzanej przez niego sieci drogowej. Otrzymane zestawienia obejmowały m.in.: lokalizację, podstawowe informacje o miejscu wypadku, stanie drogi i infrastruktury drogowej, uczestnikach i przyczynach tego zdarzenia. Pozwalały one na ustalenie liczby wypadków z udziałem pieszych, w tym na przejściach dla pieszych.

(akta kontroli str. 169-178)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że dane pochodzące z systemu SEWIK są weryfikowane w Oddziale. W pierwszej kolejności służą klasyfikacji tzw. odcinków

¹⁴ Z 21 listopada 2013 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i z 25 stycznia 2017 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, dalej: „porozumienia z Komendantem Głównym Policji” odpowiednio z 2003 i 2017 r.

¹⁵ Pochodzących z SEWIK. Przekazaniu nie podlegały przy tym informacje stanowiące dane osobowe.

niebezpiecznych¹⁶, co następnie przekłada się na dokonywanie szczegółowych kontroli przedmiotowych odcinków dróg i realizowanie, w miarę możliwości, działań podnoszących poziom bezpieczeństwa. Informacje te wykorzystywane są także przez komórki organizacyjne Oddziału, np. w toku przygotowania programów inwestycji, czy rozpatrywania rozwiązań komunikacyjnych. Stanowią także istotną pomoc w poszczególnych sprawach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 267)

Zarządzana przez Oddział sieć dróg krajowych w obszarze zabudowanym obejmowała odcinki o łącznej długości: 122,6 km na dzień 1 stycznia 2016 r., a na dzień 30 czerwca 2020 r. - 106,1 km (spadek o 13,4%). Na tych odcinkach zlokalizowanych było w I półroczu 2020 r. 461 przejść dla pieszych, w tym 78 wyposażonych w sygnalizację świetlną¹⁷. Zarządzana sieć dróg poza obszarem zabudowanym wynosiła na dzień 1 stycznia 2016 r. 1 003,9 km, a na 30 czerwca 2020 r. 1 084,0 km (wzrost o 8%). W I połowie 2020 r. znajdowało się na niej 350 przejść dla pieszych, z czego 49 wyposażonych w sygnalizację świetlną oraz pięć bezkolizyjnych – podziemnych lub nadziemnych¹⁸. W okresie objętym kontrolą działaniami inwestycyjnymi¹⁹ objęto 154 przejścia, tj. 19% wszystkich przejść na 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 260-261, 574-578)

Roczna liczba wypadków zewidencjonowanych w SEWIK, kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych, na drogach zarządzanych przez Oddział wahała się w latach 2016-2019 między 11 a 14²⁰. Przy analizie tych danych należy uwzględnić zmiany na sieci drogowej. Długość zarządzanej sieci drogowej wzrosła w okresie kontrolowanym z 1 126,4 km według stanu na 1 stycznia 2016 r. do 1 190,1 km. Jednocześnie jednak, w związku z ukończonymi inwestycjami, Oddział przekazał w tym czasie 63,1 km dróg zarządcom dróg niższej kategorii. Przekazane odcinki w części dotyczyły starodroży zlokalizowanych na terenach zabudowanych, w miastach, w szczególności Inowrocławiu i Żninie, na których miało miejsce w latach 2016-2019 ogółem dziewięć wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu²¹. Według danych z SEWIK z lat 2016-2019 spośród ogółem 49 przypadków najechania na pieszego na przejściach zlokalizowanych w sieci dróg zarządzanych przez Oddział – 40 miało miejsce w obszarze zabudowanym (81,6%). Koncentrowały się one na odcinkach dróg krajowych przecinających miasta. W czterech miejscowościach, tj. w: Inowrocławiu, Żninie, Lipnie i Kruszwicy²² miało miejsce łącznie 42,9% tych zdarzeń.

(akta kontroli str. 169-178, 574-578)

Realizując dyspozycję Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad²³ Oddział w 2019 r. rozpoczął, a w 2020 r. kontynuował prowadzenie audytów bezpieczeństwa

¹⁶ Odcinków, które charakteryzują się zwiększonym ryzykiem występowania zdarzeń. Klasyfikacji tych odcinków dokonuje Centralna GDDKiA.

¹⁷ Oddział w latach 2016-2019 nie prowadził wyodrębnionej ewidencji przejść dla pieszych.

¹⁸ Wskazane dane obejmują zarówno przejścia dla pieszych zlokalizowane w pasie drogi krajowej (dla których Oddział jest zarządcą drogi), jak i przejścia dla pieszych na drogach będących w zarządzie innych podmiotów, a które znajdują się w obszarze skrzyżowań, na których Oddział zarządza ruchem.

¹⁹ Dotyczy przejść nowych i modernizowanych, objętych w latach 2016-2020 (I połowa) działaniami inwestycyjnymi lub modernizacyjnymi: 9 w 2016 r., 53 w 2017 r., 20 w 2018 r., 54 w 2019 r. 18 w I połowie 2020 r. (dla tego okresu wykazano przejścia objęte inwestycjami zakończonymi i znajdującymi się w toku).

²⁰ W 2016 r. 12 wypadków, w 2017 r. – 11, w 2018 r. – 14 takich zdarzeń, a w 2019 r. – 12.

²¹ Stanowiło to 18,2% wszystkich ww. zdarzeń na sieci drogowej zarządzanej przez Oddział w latach 2016-2019.

²² W latach 2016-2018 takich zdarzeń w Lipnie było osiem, w Kruszwicy – cztery, w Żninie – cztery (do czasu przekazania starodroża w dniu 23 grudnia 2019 r.) i w Inowrocławiu – pięć (do czasu oddania starodroży – ulic na których zaszły ww. zdarzenia, tj. Staszica, Szosa Bydgoska i Toruńska; pierwszej przekazanej 17 lipca 2017 r., a pozostałych 30 października 2019 r.).

²³ Zawartą w szczególności w zarządzeniu nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 lipca 2017 roku w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (<https://www.gddkia.gov.pl/pl/3241/Rok-2017>, dostęp 1 lipca 2020 r.), dalej: „Dyrektor Generalny DKiA”.

ruchu drogowego²⁴ przejść dla pieszych. W ramach tych działań m.in. dokonał inwentaryzacji przejść dla pieszych zlokalizowanych w zarządzanej sieci drogowej. W 2019 r. przeprowadzono audyty BRD 34 przejść dla pieszych znajdujących się na niebezpiecznych odcinkach dróg²⁵. W odniesieniu do tych przejść dokonano oceny stanu bezpieczeństwa²⁶, w oparciu o badanie m.in. geometrii drogi i położenia przejścia na drodze, zastosowanego oznakowania pionowego i poziomego, zastosowanych rozwiązań BRD, pomierzonej widoczności pieszego (w tym powodów jej ograniczenia), możliwości parkowania w okolicy przejścia, prawidłowości odwodnienia, zastosowanych udogodnień dla niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 102-165)

W związku z napływającymi do Oddziału pismami z Komend Powiatowych i Miejskich Policji w sprawie powoływania zespołów badających miejsca, w których wystąpiły wypadki drogowe ze skutkiem śmiertelnym²⁷ – Dyrektor Oddziału skierował 28 grudnia 2017 r. pismo informujące o zasadach współpracy do Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy oraz komend powiatowych i miejskich na terenie województwa²⁸. W latach 2018-2019 odbyło się ogółem pięć spotkań dotyczących wypadków na przejściach dla pieszych²⁹ ze skutkiem śmiertelnym. W żadnym z tych przypadków nie wskazano, że jego przyczyną była infrastruktura drogowa lub oznakowanie. Wnioski z prac zespołów dotyczyły działań Policji³⁰, a także innych podmiotów³¹. W jednym przypadku wniosek dotyczył niedziałającego oznakowania aktywnego przy znaku D-6. Oddział ustalił przyczynę awarii i niezwłocznie ją wyeliminował.

(akta kontroli str. 307-310)

4. Szczegółowemu badaniu poddano próbę 10 przejść dla pieszych na drogach zarządzanych przez Oddział, wybranych ze względu na najwyższą liczbę mających na nich miejsce wypadków polegających na najechnaniu na pieszego³². Ogółem doszło na nich do 15 takich zdarzeń³³.

²⁴ Dalej: „audyt BRD”.

²⁵ Procedura audytu przewidywała, że w pierwszej kolejności audytami zostaną objęte przejścia, które zostały zakwalifikowane do grupy o najniższym poziomie bezpieczeństwa. Typowania dokonał Departament Zarządzania Siecią Dróg Centrali GDDKiA na podstawie zweryfikowanej bazy wypadków, które miały miejsce w 2018 r. i w 2019 r. (do 7 czerwca). Wybrano: jedno przejście na DK5, cztery na DK10, trzy na DK15, dwa na DK25, dwa na DK55, 13 na DK62 (w tym 9 zlokalizowanych na terenie Kruszwicy), dziewięć na DK67 (wszystkie w Lipnie).

²⁶ Przejście oceniano w skali 0-5 z uwzględnieniem prawdopodobieństwa zdarzenia z udziałem niechronionych użytkowników ruchu oraz potencjalnych skutków takiego zdarzenia. Jedno przejście uzyskało ocenę 0, czyli bardzo duże ryzyko niechronionych użytkowników ruchu i poważne ryzyko śmierci w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego, żadne przejście nie uzyskało oceny 1 i 5, trzy przejścia oceniono na 2 – przeciętne ryzyko niechronionych uczestników ruchu i ryzyko śmierci lub urazów; 23 przejścia uzyskały ocenę 3 – przeciętne ryzyko niechronionych użytkowników ruchu i ryzyko urazów w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego; siedem ocenę 4 – niskie ryzyko powstania zdarzeń.

²⁷ Z dostępnej w GDDKiA dokumentacji wynikało, że jednostki Policji zwracały się do zarządcy drogi w związku z pismem Pierwszego Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy, z 2017 roku, w sprawie zatwierdzonego „Planu działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2017 – 2020”.

²⁸ Wszystkich komend powiatowych i miejskich, za wyjątkiem dwóch komend zlokalizowanych w powiatach, przez które nie przebiegały drogi krajowe.

²⁹ Co odpowiada liczbie zdarzeń polegających na najechnaniu na pieszego na przejściu dla pieszych, które miało skutki śmiertelne, według dostępnej w Oddziale bazy wypadków pochodzącej z systemu SEWIK.

³⁰ Wystąpienie do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego o instalację fotoradarów.

³¹ Konieczność doświetlenia przejścia dla pieszych przez samorządy.

³² Doboru dokonano na podstawie informacji otrzymanej z Komendy Wojewódzkiej Policji, uzupełnionej o dane dostępne w Oddziale, tj. otrzymanych przez Oddział z Centrali GDDKiA danych o wypadkach z bazy Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. Dobrano wszystkie lokalizacje, w których w latach 2016-2019 według ww. danych występowały dwa wypadki spełniające ww. kryteria (nie stwierdzono lokalizacji z większą liczbą wypadków niż dwa). Dotyczyło to pięciu przejść dla pieszych, zlokalizowanych: w Lipnie na DK67 w km 0+540 oraz w km 0+790; w Radziejowie na DK62 w km 31+264; w Kruszwicy na DK62 w km 13+551; w Elzanowie na DK15 w km 257+996. Do tej grupy dobrano, według osądu kontrolera, pięć kolejnych przejść dla pieszych, na których miał miejsce jeden wypadek (dobierano lokalizacje, na których wystąpiły wypadki na pobliskich przejściach dla pieszych). Dotyczyło to przejść dla pieszych: zlokalizowanych: w Lipnie na DK10 w km 355+760; w Kruszwicy na DK62 w km 12+915 oraz w km 12+974; w Strzelnie na DK25 w km 192+718 oraz na DK15 w km 180+467.

³³ Z czego w poszczególnych sezonach: jeden zimą 2016 r., jeden wiosną – latem 2016 r., jeden zimą – wiosną 2016/2017 r., jeden wiosną – latem 2017 r., trzy jesienią – zimą 2017/2018 r.; jeden wiosną – latem 2018 r., cztery jesienią – zimą 2018/2019 r., jeden wiosną – latem 2019 r., dwa jesienią – zimą 2019/2020 r. (przyjęto sezon wiosenno-letni od 1 kwietnia do 30 września, a jesienno-zimowy od 1 października do 30 marca kolejnego roku).

Objazdów dróg dokonywano zgodnie z zarządzeniami: Nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych³⁴ oraz Nr 56/2015 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu dokumentowania czynności podczas wykonywania objazdów i kontroli dróg krajowych³⁵. Czynności te wykonywano codziennie, co najmniej jeden objazd w miesiącu przeprowadzano w porze nocnej, a Dzienniki Objazdów, były sprawdzane przez Kierowników Rejonu, z wyjątkiem zapisów w 13 tygodniach na analizowanych ogółem 182 tygodni³⁶ opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.197-225)

Odcinki dróg, na których wyznaczono przejścia dla pieszych poddane szczegółowej analizie NIK, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego objęto kontrolami okresowymi – rocznymi i pięcioletnimi. W latach 2016-2019 przeprowadzono łącznie 25 kontroli okresowych rocznych³⁷ ww. odcinków dróg oraz trzy kontrole okresowe pięcioletnie³⁸. Zajmowały się tym osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności inżynierskiej drogowej, dysponujące, zgodnie z art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, zaświadczeniem o przynależności do samorządu zawodowego, ważnym w trakcie przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 191-196)

Do prowadzenia i dokumentowania kontroli stanu dróg i objazdów dróg wykorzystywano m.in.: samochody służbowe, kamery, telefony komórkowe i kółka pomiarowe. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. Rejony GDDKiA oraz Wydział BRDiZR dysponowały: 65 samochodami służbowymi, 10 kamerami (rejestratorami), 91 telefonami komórkowymi, 34 kółkami pomiarowymi, 19 aparatami fotograficznymi i innym sprzętem³⁹.

(akta kontroli str. 227)

5. Zgodnie z obowiązującymi w GDDKiA procedurami⁴⁰ Oddział przedkładał do Centrali GDDKiA zadania do ujęcia w harmonogramach ocen BRD i audytów BRD. Dotyczyło to w szczególności zadań wymaganych art. 24j ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴¹. Za sporządzenie łącznych harmonogramów

³⁴ Dalej: „zarządzenie Dyrektora Generalnego DKiA w sprawie objazdów dróg”, zastąpione przez Zarządzenie nr 11 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych (wejście w życie z dniem 24 marca 2020 r.).

³⁵ Dalej: „zarządzenie Dyrektora Oddziału nr 56/2015”. Zastąpione przez zarządzenie Nr 10/2020 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy z dnia 08 maja 2020 r. w sprawie dokumentowania czynności podczas wykonywania objazdów dróg i kontroli dróg krajowych (wejście w życie z dniem 08 maja 2020 r., z mocą obowiązującą od 15 maja 2020 r.).

³⁶ Liczba ta obrazuje sumę badanych tygodni wybranych okresach wypełniania dzienników objazdów. Badaniu poddano dzienniki objazdów DK15 (odcinek przebiegający przez Elzanowo za IV kw. 2016 r., IV kw. 2017 r., odcinek przebiegający przez Strzelno za III kw. 2017 r., III kw. 2019 r.); DK62 (odcinek obejmujący Kruszwicę za III kw. 2016 r., II kw. 2018 r., IV kw. 2018 r., I kw. 2019 r., odcinek obejmujący Radziejów za I kw. 2019 r.), DK10 (odcinek przebiegający przez Lipno za I kw. 2018 r.), DK67 (odcinek przebiegający przez Lipno za IV kw. 2017 r., IV kw. 2018 r., IV kw. 2019 r.), DK25 (odcinek przebiegający przez Strzelno za III kw. 2019 r.)

³⁷ Cztery w 2016 r., po siedem w latach 2017-2019.

³⁸ DK62, DK25 i DK 15 w Rejonie Inowrocław w 2016 r. poddano kontroli okresowej, raz na 5 lat, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawo budowlane.

³⁹ M.in. poziomiczka elektroniczna – 1, niwelator – 4, taśmy pomiarowe – 4, dalmierz laserowy – 2, sprzęt i narzędzia do przeglądu obiektów inżynierskich – 1.

⁴⁰ Obowiązującym do 26 marca 2019 r. zarządzeniem nr 29 Dyrektora Generalnego DKiA z dnia 11 czerwca 2014 roku w sprawie procedury oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dostępnym na stronie <https://www.gddkia.gov.pl/pl/2291/Rok-2014> /stan na 17.08.2020 r./), ze zm. wprowadzonymi zarządzeniem nr 38 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 22 maja 2015 r. (dostępnym na stronie <https://www.gddkia.gov.pl/pl/2663/Rok-2015> /stan na 17.08.2020 r./); a następnie zarządzeniem Nr 13 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 27 marca 2019 roku w sprawie przeprowadzania oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dostępnym na stronie <https://www.gddkia.gov.pl/pl/3812/Rok-2019> /stan na 17.08.2020 r./).

⁴¹ Dz. U. z 2020 poz. 470, dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

odpowiadała Centrala GDDKiA, a za ich zatwierdzenie – Dyrektor Generalny DKiA. Do przeprowadzania audytów na obszarze działania Oddziału wyznaczani byli audytorzy zatrudnieni w innych oddziałach GDDKiA. Audytów BRD na obszarze działania Oddziału, na etapach określonych w art. 24j ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wykonano: 11 w 2016 r., sześć w 2017 r., siedem w 2018 r. i dziewięć w 2019 r. Audytami prowadzonymi w tym trybie objęte były zadania inwestycyjne na drogach znajdujących się lub budowanych w korytarzach wyznaczonych w Transeuropejskiej Sieci Transportowej, tj. dla zadań: uzupełniających wyposażenie autostrady A-1, projektowanych i budowanych odcinków drogi ekspresowej S-5, w toku przygotowania zadań inwestycyjnych związanych z budową drogi ekspresowej S-10. Audytami BRD objęto także etapy przygotowania i odbioru inwestycji na drogach poza siecią transeuropejską, w szczególności zadania polegające na budowie obwodnic w ciągu dróg krajowych nr 15 i 25.

(akta kontroli str. 521-535, 636-696)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kierownicy Rejonów 13 razy, w tym Kierownik Rejonu w Toruniu trzy⁴², w Inowrocławiu trzy⁴³, we Włocławku siedem⁴⁴ nie dokonali sprawdzenia i pisemnie nie potwierdzili zapoznania się z czynnościami dokumentowanymi w Dziennikach Objazdów zgodnie z § 8 zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 56/2015.

(akta kontroli str. 197-225)

Z-ca Dyrektora Oddziału przekazał wyjaśnienia od Kierowników Rejonów, którzy w trzech przypadkach stwierdzili, że braki potwierdzenia były wynikiem przeoczenia lub nieuwagi, a w przypadku Rejonu w Toruniu, ze względu na zmiany kadrowe, przyczyn nie można było ustalić.

(akta kontroli str. 91-93, 231-253)

2. W Rejonie w Inowrocławiu Dzienniki Objazdów Dróg dla trzech objętych kontrolą dróg⁴⁵ były wypełniane przez osobę inną niż dokonującą objazdu drogi czym naruszono § 5 zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 56/2015, który stanowi, że „każdorazowo objazd winien być potwierdzony stosownym wpisem w Dzienniku Objazdów (Załącznik nr 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., Dz. U. nr 67, poz. 582)”, a wpisu tego dokonuje „objeżdżający”.

(akta kontroli str. 91-93, 202-209, 220-225)

Z-ca Dyrektora Oddziału przekazał wyjaśnienia Kierownika Rejonu, który stwierdził, że wpisów do Dziennika Objazdu dokonywała jedna osoba (pracownik tego Obwodu), której charakter pisma był wyraźny i przejrzysty, co jest istotne z punktu widzenia tego dokumentu. Podkreślił, że treść wpisów jest tożsama z treścią informacji przekazywanych osobie dokonującej wpisu, przez pracowników przeprowadzających objazdy dróg, po zakończeniu czynności objazdu. Wskazał, że

⁴² Na 39 tygodni poddanych analizie; braki dotyczyły dziennika objazdu DK15 w terminach od 10 października 2016 r. do 16 października 2016 r., od 7 listopada 2016 r. do 13 listopada 2016 r. i od 16 listopada 2017 r. do 22 października 2017 r.

⁴³ Na 91 tygodni poddanych analizie; braki dotyczyły dziennika objazdu DK15 w terminach od 3 lipca 2017 r. do 9 lipca 2017 r. i od 10 lipca 2017 r. do 16 lipca 2017 r. oraz DK62 od 30 kwietnia 2018 r. do 6 maja 2018 r.

⁴⁴ Na 52 tygodni poddanych analizie; braki dotyczyły dziennika objazdu DK 67 w terminach (1) od 9 października 2017 r. do 15 października 2017 r., (2) od 16 października 2017 r. do 22 października 2017 r., (3) od 25 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., (4) od 10 grudnia 2018 r. do 16 grudnia 2018, (5) od 17 grudnia 2018 r. do 23 grudnia 2018 r., (6) od 24 grudnia 2018 r. do 30 grudnia 2018 r., (7) od 23 grudnia 2019 r. do 29 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Dotyczyło to Dzienników Objazdów Dróg dla: (1) DK62 zawierających informacje za III kwartał 2016 r., II kwartał 2018 r., IV kwartał 2018 r. i I kwartał 2019 r., (2) DK15 zawierających informacje za III kwartał 2017 r. i III kwartał 2019 r. oraz (3) DK25 za III kwartał 2019 r.

Rejon uzupełni poprzednie wpisy poprzez potwierdzenie ich pieczętą i podpisem pracowników dokonujących poszczególnych objazdów.

(akta kontroli str. 229, 231-232, 246)

3. W przypadku dwóch wpisów w Dzienniku objazdu DK15, Rejon w Toruniu dotyczących objazdów zrealizowanych w dniu 22 listopada 2016 r.⁴⁶ oraz 13 listopada 2017 r.⁴⁷, nie podano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych mimo, że zgodnie ze wzorem dziennika objazdu, który stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, przepustów i promów oraz rejestrU numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴⁸ w kolumnie pn. „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” ww. termin powinien być określony.

(akta kontroli str. 258-259)

Z-ca Dyrektora Oddziału przekazał wyjaśnienia Kierownika Rejonu, który stwierdził, że w pierwszym przypadku w kolumnie nr 7 znajduje się adnotacja o zgłoszeniu usterki do odpowiedniego wykonawcy, a pracownik uznał, że jest to tożsame z datą wykonania objazdu, tj. 22 listopada 2016 r. W drugim przypadku uzupełnieniem wpisu w kolumnie 7 w dzienniku objazdu stanowi notatka służbowa.

(akta kontroli str. 231-236)

W odniesieniu do wyjaśnień NIK wskazuje, że obowiązek określania „zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji” w dzienniku objazdu dróg wynika wprost ze wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia.

(akta kontroli str. 231-236)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie czynności Dyrektora Oddziału związane z identyfikowaniem i monitorowaniem niebezpiecznych przejść dla pieszych, w szczególności w zakresie: gromadzonej wiedzy o liczbie i miejscach wypadków z udziałem pieszych na przejściach, rozpatrywania dotyczących ich wniosków i uwag, a także wykonywanie objazdów dróg i kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące sposobu dokumentowania objazdów dróg krajowych nie miały istotnego wpływu na ocenę.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

1. Zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 15/2015 z 16 marca 2015 r. w sprawie procedur związanych z zarządzaniem ruchem na drogach krajowych Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy⁴⁹ wprowadzono podział kompetencji, zgodnie z którym zadania organu zarządzającego ruchem realizował Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, a zadania zarządcy drogi należały do właściwego Rejonu GDDKiA.

(akta kontroli str. 349-367)

W latach 2016-2019 Oddział prowadził rocznie ogółem od min. 438 (w 2016 r.) do maks. 640 (w 2018 r.) spraw dotyczących zatwierdzenia projektów stałej lub czasowej organizacji ruchu.

⁴⁶ W trakcie, którego stwierdzono w Brodnicy w km 301+010 uszkodzony przycisk sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych.

⁴⁷ W trakcie, którego stwierdzono m.in. w km 245+240 str. prawa uszkodzony słupek, znaki D-6 szt. 2, obejmą szt. 4, sygnalizator 2-komorowy oraz przewrócony słup sygnalizatora na przejściu dla pieszych. Sygnalizacja na skrzyżowaniu działa w trybie awaryjnym.

⁴⁸ Dz.U. 2005 r., Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

⁴⁹ Dalej zwanym: „Zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 15/2015”.

(akta kontroli str. 368)

Analiza rejestru zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro wykazała, że Oddział nie zlecał opracowania projektów organizacji ruchu zewnętrznym wykonawcom⁵⁰.

(akta kontroli str. 382-383)

Badanie rozpatrywania stałych projektów organizacji ruchu dotyczących przejść dla pieszych przeprowadzono na próbie 11 zatwierdzeń⁵¹. Cztery⁵² z badanych projektów dotyczyły uzupełnienia oznakowania na przejściach dla pieszych o znaki aktywne, trzy⁵³ aktualizacji oznakowania na odcinku drogi, na którym znajdują się przejścia dla pieszych, dwa wyznaczenia nowego przejścia dla pieszych⁵⁴, pozostałe trzy: likwidacji przejścia dla pieszych⁵⁵, przesunięcia przejścia dla pieszych⁵⁶ i aktualizacji czasu pracy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu z przejściami dla pieszych⁵⁷. Oceny wniosków w tych sprawach dokonywał Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu, w skład którego wchodził audytorzy BRD⁵⁸. We wszystkich przypadkach projekty organizacji ruchu oceniono pozytywnie, jednak w czterech z nich rekomendowano określenie warunków zatwierdzenia, które odnosiły się do zmian oznakowania lub zapewnienia oświetlenia. Wszystkie badane projekty organizacji ruchu zostały zatwierdzone przez Dyrektora lub Wicedyrektora Oddziału, posiadających w tym zakresie pisemne upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA. Osiem na 11 badanych projektów stałej organizacji ruchu zostało zatwierdzonych mimo, że nie spełniało wymogów określonych w przepisach, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 369-381)

2. Wszystkie zatwierdzone stałe organizacje ruchu zostały poddane kontroli zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu pod kątem wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 15/2015 czynność ta, w przypadku prac wykonanych przez podmioty trzecie, należała do kompetencji Rejonów GDDKiA, a jej wynik był dokumentowany w formie protokołu. Przedmiotowe kontrole nie wykazały niezgodności wprowadzonych organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami.

(akta kontroli str. 350, 369-381)

3. Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach były przeprowadzane przez pracowników Rejonów GDDKiA oraz Wydziału BRDiZR.

⁵⁰ Dotyczy to zamówień polegających na wykonaniu wyłącznie ww. dokumentacji.

⁵¹ Z czego dwóch dotyczących przejść dla pieszych poddawanych oględzinom, wybranych ze względu na wypadki zakwalifikowane jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych (zatwierdzenia nr 368/2017 i 540/2019, przy czym drugie z ww. zatwierdzeń objęto badaniem dodatkowo do pierwotnej grupy 10 badanych zatwierdzeń). Pozostałe dziewięć zatwierdzeń dobrano celowo, z rejestrów spraw dotyczących rozpatrzenia organizacji ruchu za lata 2018-2019, kierując się następującymi kryteriami: projekty dotyczyły przejść dla pieszych lub odcinków, na których znajdują się przejścia dla pieszych, projekty dotyczyły organizacji ruchu na drogach krajowych, na których stwierdzono w latach 2016-2019 największą ogółem liczbę wypadków polegających na najechaniu na pieszego na przejściu dla pieszych. W tej grupie wybrano zatwierdzenia nr 394/2019, 404.1/2019, 155/2019, 548/2019, 407/2018, 343/2018, 425/2018, 472/2018, 550/2018.

⁵² Sprawy dotyczące zatwierdzeń nr 368/2017, 394/2019, 472/2018 i 540/2019. Projekt nr 472/2018 dotyczył zarówno utworzenia jednego przejścia, jak i uzupełnienia oznakowania o znaki aktywne kolejnego przejścia w innej lokalizacji.

⁵³ Sprawy nr 155/2019, 343/2018 i 425/2018.

⁵⁴ Sprawy nr 404/2019 (ze zm. 404.1/2019) oraz 472/2018.

⁵⁵ Nr 550/2018.

⁵⁶ Nr 407/2018.

⁵⁷ Nr 548/2019.

⁵⁸ Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 16/2015 z 16 marca 2015 r. w sprawie rozpatrywania projektów organizacji ruchu i zatwierdzania organizacji ruchu w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy, dalej zwanym „zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 16/2015”.

Szczegółowym badaniem objęto odcinki dróg, na których znajdowały się przejścia dla pieszych, metodologię ich wyboru opisano w pkt 4 Obszaru 1 wystąpienia pokontrolnego⁵⁹. Stwierdzono, że drogi, na których wyznaczono te przejścia były objęte kontrolą, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Ich wyniki dokumentowano za pomocą Raportów Kontroli Ogólnej, w których wyodrębniono cztery części: dane ogólne, szczegółowe dane na odcinku dróg, ocena Inspektorów BRD wraz z listą defektów oraz wnioski z oceny. Lista defektów obejmowała: numer, km i kierunek, obserwację, poziom zagrożenia⁶⁰, akceptację zagrożenia⁶¹ i reakcję na zagrożenie⁶² oraz informację o wykonanej dokumentacji fotograficznej. Dla odcinków dróg objętych szczegółową analizą w 2016 r. sporządzono 12 Raportów Kontroli Ogólnej BRD⁶³, w 2017 r., 2018 r. i 2019 r. po 14⁶⁴, a w I półroczu 2020 r. siedem. Na podstawie Raportów Kontroli Ogólnej BRD za lata 2016-2020 (I półrocze) nie stwierdzono, aby rekomendacje z poprzednich kontroli nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 179-180, 630)

4. W 2019 r. Oddział przeprowadził 34 audyty bezpieczeństwa przejść dla pieszych na odcinkach dróg o najniższym poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego, co zostało opisane w pkt 3 Obszaru 1 niniejszego wystąpienia. Kontynuowano je w 2020 r. Najczęściej występującymi zagrożeniami na przejściach dla pieszych, które zostały stwierdzone w 2019 r., były: brak lub niepełne oznakowanie poziome; brak lub niewystarczające urządzenia dla niepełnosprawnych – niewidomych; zły stan techniczny nawierzchni jezdni; brak, niepełne lub w złym stanie technicznym oznakowanie pionowe. W stosunku do audytowanych przejść Oddział podejmował bieżące działania utrzymaniowe: odnowę oznakowania poziomego, uzupełnienie oznakowania pionowego, wycinkę drzew, ujęcie audytowanych przejść w planowanych lub rozpoczętych inwestycjach. Ponadto Oddział skierował do ośmiu samorządów lokalnych pisma informujące o wynikach przeprowadzonych audytów przejść dla pieszych – braku doświetlenia zgodnego z nowoczesnymi standardami (Rekomendacje Ministra Infrastruktury), aby te rozważyły możliwość podniesienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych zlokalizowanych na terenie zabudowy poprzez ich doświetlenie.

(akta kontroli str. 166-168)

5. W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny 10 przejść dla pieszych wytypowanych zgodnie z metodologią opisaną w pkt 4 Obszaru 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Dwa z nich były zlokalizowane poza obszarem zabudowanym, a osiem w obszarze zabudowanym. Wszystkie znajdowały się na drogach jednojezdniowych. Trzy przejścia dla pieszych wyznaczono w łuku drogi, pozostałe na prostych odcinkach. Pięć przejść znajdowało się w obszarze skrzyżowania. W pobliżu pięciu poddawanych oględzinom przejść dla pieszych zastosowano rozwiązania zabezpieczające powierzchnie przeznaczone dla pieszych (głównie bariery rurowe). Trzy przejścia dla pieszych wyposażono w oznakowanie aktywne D-6.

(akta kontroli str. 169-178, 390-450)

⁵⁹ Trzy przejścia na DK62 Rejon w Inowrocławiu, dwa przejścia na DK 67 Rejon we Włocławku, po jednym przejściu DK 15 Rejon w Toruniu, DK10 Rejon w Toruniu, DK62 Rejon we Włocławku, DK25 Rejon w Inowrocławiu i DK15 Rejon w Inowrocławiu.

⁶⁰ A – zagrożenie małe, B – zagrożenie średnie, C- zagrożenie duże, D – zagrożenie bardzo duże.

⁶¹ ZN – nieakceptowalne dla D, ZT – dopuszczalne warunkowo dla B i C, ZA – małe dla A.

⁶² RN – natychmiastowa reakcja, RC – rozłożone w czasie z działaniem tymczasowymi, RB – odsunięte w czasie.

⁶³ Pięć w terminie do 30 czerwca 2016 r. – wspólny Raport dla DK15, 25 i 62, którymi administrował Rejon w Inowrocławiu, siedem w terminie do 31 grudnia 2016 r.

⁶⁴ Po siedem w terminie do 30 czerwca i do 31 grudnia.

⁶⁴ Dalej: „zarządzenie Dyrektora GDDKiA w sprawie objazdów dróg”.

Przejścia wyznaczono na odcinkach, na których po obu stronach jezdni znajdowały się chodniki o szerokości ponad 2m i drogach prawidłowo odwodnionych. Trzy spośród 10 badanych przejść były wyposażone w dedykowane oświetlenie na wysięgniku nad jezdnią (jedna lub dwie lampy led), a w pozostałych – oświetlenie przejścia stanowiły lampy uliczne. Ponadto w przypadku trzech z 10 badanych przejść stwierdzono usterki w zakresie stanu technicznego miejsca oczekiwania pieszego na przejście⁶⁵. Stan techniczny oznakowania pionowego w każdym badanym przypadku był prawidłowy, za wyjątkiem niedziałającej w ciągu dnia lampy pulsacyjnej znaku aktywnego D-6⁶⁶ (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Zły stan oznakowania poziomego dotyczył dwóch przejść na DK62 w Lipnie, ale jego odnowa została zlecona 29 maja 2020 r. W przypadku jednego przejścia w Kruszewicy na DK62⁶⁷ stwierdzono, że zastosowane oznakowanie nie było dostosowane do warunków na przejściu, co jak opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, wymagało zmiany stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 390-450, 516)

Sześć⁶⁸ spośród 10 badanych przejść dla pieszych poddano ponownym oględzinom w zakresie widoczności pieszego w nocy. Nie stwierdzono przypadków złego oświetlenia przejścia i dojścia do niego. W przypadku dwóch, wyposażonych w dedykowane oświetlenie tj. lampy led na wysięgniku, były one sprawne. Sprawne były także lampy pulsacyjne oznakowania D-6 znajdujące się na tych przejściach. Wszystkie znaki poziome i pionowe były widoczne w świetle reflektorów pojazdu⁶⁹.

(akta kontroli str.451-467)

Pięć⁷⁰ spośród 10 przejść dla pieszych poddanych oględzinom objęto audytem BRD w 2019 r. W tych przypadkach w toku oględzin potwierdzono stan wskazany w protokołach audytu, w szczególności w zakresie oznakowania przejść dla pieszych, widoczności, stanu infrastruktury okalającej przejście⁷¹. W przypadku pozostałych pięciu przejść⁷², w toku oględzin zweryfikowano zgodność postępowania audytorów Oddziału z określoną w GDDKiA procedurą⁷³ i Metodą Audytu BRD⁷⁴ (w toku prowadzonych jednocześnie z oględzinami czynności audytowych przejść dla pieszych). Potwierdzono zachowanie ww. procedur i wytycznych, a w szczególności stwierdzono zgodność zakresu czynności audytowych, którymi objęto: (1) warunki widoczności na przejściu dla pieszych; (2) stan i prawidłowość oznakowania na przejściu, (3) stanu nawierzchni przejścia i przed przejściem, (4) możliwość dojścia do przejścia i stanu miejsc oczekiwania pieszego na przejście, (5) stan odwodnienia oraz innych elementów mających wpływ na bezpieczeństwo na przejściu. Pracownicy Oddziału dokumentowali czynności w formie zdjęć, w sposób przewidziany obowiązującymi wytycznymi, a badając widoczność na przejściu dla pieszych posługiwali się m.in. tabelami

⁶⁵ W przypadku przejścia w Strzelnie na DK15 w km 180+467 stwierdzono w szczególności brakujące i połamane płyty chodnikowe z jednej strony przejścia, a także (z obu stron przejścia) chodnik obniżony do poziomu przejścia na mniejszej szerokości niż oznakowanie P-10; w przypadku przejścia w Strzelnie na DK25 w km 192+718 stwierdzono niewielkie zastoisko wody na miejscu oczekiwania pieszego z jednej strony przejścia; w Lipnie na DK67 w km 0+790 stwierdzono, że krawężnik był wyniesiony ponad jezdnię o więcej niż 2 cm.

⁶⁶ Dotyczyło to przejścia dla pieszych w Strzelnie na DK15 w km 180+467.

⁶⁷ W km 12+974.

⁶⁸ W Radziejowie na DK62 w km 31+264; w Kruszewicy na DK62 w km 13+551, km 12+915 oraz w km 12+974 oraz w Strzelnie na DK25 w km 192+718 i na DK15 w km 180+467.

⁶⁹ Z zastrzeżeniem, że rozpoczynający się drobny deszcz uniemożliwił jednoznaczną ocenę stanu oznakowania poziomego przejść dla pieszych w Kruszewicy na DK62 w km 12+915 oraz w km 12+974.

⁷⁰ W Lipnie na DK67 w km 0+540 oraz w km. 0+790; w Kruszewicy na DK62 w km 12+915, w km 12+974 oraz w km. 13+551.

⁷¹ Jedyne różnice dotyczyły odwodnienia, które w protokołach audytów BRD na trzech przejściach zlokalizowanych w Kruszewicy określono jako nieprawidłowe, a w toku oględzin uznano za prawidłowe (geometria drogi zapewniała, że woda mogła być odbierana przez wpusty na sąsiednich skrzyżowaniach i odcinkach dróg).

⁷² Zlokalizowanych: w Elzanowie na DK15 w km 257+996, w Lipnie na DK10 w km 355+760, w Strzelnie na DK25 w km 192+718 oraz na DK15 w km 180+467.

⁷³ Wytyczne przeprowadzania audytu przejść dla pieszych na drogach krajowych znajdujących się w zarządzie GDDKiA.

⁷⁴ Zawartą w Metodzie audytu BRD istniejącej organizacji ruchu na przejściach dla pieszych oraz w ich otoczeniu.

zawartymi w dokumentacji metodyki audytu. Audytorzy wskazali uczestniczącym w czynnościach pracownikom lub kierownikom Rejonów na nieprawidłowości, w szczególności w oznakowaniu trzech badanych przejść⁷⁵, a w jednym przypadku – na nieprawidłowości w zakresie utrzymania miejsca oczekiwania na przejście⁷⁶. Nieprawidłowości w zakresie oznakowania zostały niezwłocznie usunięte, a w zakresie utrzymania miejsca oczekiwania – zlecone do wykonania firmie zewnętrznej.

(akta kontroli str. 390-405, 416-422, 440-450, 588, 597-600, 608)

W toku oględzin 10 przejść dla pieszych zweryfikowano zgodność istniejącego oznakowania z określonym w zatwierdzonej stałej organizacji ruchu⁷⁷. Stwierdzone odstępstwa nie naruszały w innym zakresie obowiązujących norm w zakresie oznakowania. Dotyczyły one:

- niezgodności w zakresie zastosowania oznakowania poziomego liniami P-14 przed sześcioma przejściami dla pieszych⁷⁸,
- w jednym przypadku niezgodnego z organizacją ruchu zastosowania jednego znaku D-6 z lewej strony jezdni, który nie był przewidziany w zatwierdzonej organizacji ruchu⁷⁹.

Ponadto Audytorzy BRD Oddziału, w toku oględzin trzech przejść dla pieszych, w ramach prowadzonych czynności audytowych wskazali na niezgodne z organizacją ruchu umieszczenie znaków D-6 w odległości przekraczającej 0,5 m od znaku P-10 (na trzech przejściach). W toku kontroli nieprzewidziany, powtórzony znak D-6 został niezwłocznie usunięty, a odsunięte znaki D-6 przestawione na właściwą odległość. W odniesieniu do znaków P-14, wskazano że zastosowane rozwiązania były prawidłowe, a zmiany względem zatwierdzonej organizacji ruchu zostały w toku kontroli zainwentaryzowane i będą uwzględnione w przyszłych projektach organizacji ruchu.

W pozostałym zakresie, w toku ww. oględzin, potwierdzono zgodność oznakowania z zatwierdzonymi stałymi organizacjami ruchu.

(akta kontroli str. 390-450, 468-508, 588, 597-600, 608, 633-635)

6. Dyrektor Oddziału wskazał, że Oddział podejmował współpracę z jednostkami Policji oraz innymi organami w ramach spraw związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W przypadku zadań inwestycyjnych (w szczególności przygotowania budowy drogi ekspresowej S-5) dokumentację uzgadniano m.in. z: Policją, Strażą Pożarną, Inspekcją Transportu Drogowego⁸⁰. Współpraca z tymi podmiotami dotyczyła także bieżącego utrzymania dróg, reagowania na sytuacje nagłe. Ponadto Oddział kierował do jednostek Policji korespondencję wskazującą na potrzebę objęcia szczególnym nadzorem miejsc, co do których uzyskał informację o nieprzestrzeganiu przepisów Prawa o ruchu drogowym przez kierowców pojazdów. W odniesieniu do niektórych lokalizacji występowało do Inspekcji Transportu

⁷⁵ Zbytnie odsunięcie znaku D-6 od przejścia dla pieszych.

⁷⁶ Złego stanu nawierzchni tego miejsca i nieodpowiedniego ukształtowania krawężnika.

⁷⁷ W tym dla dwóch przejść dla pieszych była to organizacja zatwierdzona w okresie kontrolowanym i poddana wcześniejszym badaniom: dotyczyło to przejść dla pieszych w Lipnie na DK10 w km 355+760, w Strzelnie na DK15 w km 180+467. W pozostałym zakresie zgodność stanu weryfikowano w zestawieniu z aktualną organizacją, zatwierdzoną przed okresem objętym kontrolą.

⁷⁸ W zatwierdzonych projektach organizacji ruchu dla przejść dla pieszych w Lipnie na DK67 (dwa badane przejścia) wskazano na zastosowanie linii P-14 z obu stron przejść, zastosowano ją natomiast z jednej strony; natomiast w odniesieniu do przejść dla pieszych na DK67 w miejscowości Kruszewica (trzy przejścia), w Strzelnie na DK15 w km 180+467 oraz w Radziejowie na DK62 w km 31+264 - stwierdzono zastosowanie linii P-14, pomimo że nie została ujęta w zatwierdzonej organizacji ruchu.

⁷⁹ Dotyczyło to przejścia w Radziejowie na DK62 w km 31+264, w którym w kierunku na Strzelno umieszczono obustronnie znaki D-6, natomiast w kierunku na Włocławek – ten znak był umieszczony z jednej strony, przed przejściem. Zatwierdzona organizacja ruchu określała jednostronne zastosowanie znaku D-6.

⁸⁰ Np. w zakresie planowanych rozwiązań komunikacyjnych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, planów działań ratowniczych i rozwiązań infrastrukturalnych np. preselekcji wagowej pojazdów.

Drogowego z wnioskiem o zainstalowanie urządzeń rejestrujących. Część z tej korespondencji dotyczyła odcinków dróg mających przebieg w obszarze zabudowanym, w ciągu których znajdowały się przejścia dla pieszych⁸¹. Od jednostek samorządu terytorialnego Oddział otrzymywał i rozpatrywał korespondencję w sprawach związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a także współpracował z nimi w związku z prowadzonymi działaniami remontowymi i modernizacyjnymi na sieci drogowej⁸². Współpraca ta nie była realizowana w ramach powiatowych rad bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 266-267)

Oddział przeprowadzał zajęcia promujące bezpieczne zachowania na drodze różnych użytkowników dróg krajowych. Były one realizowane jako zajęcia skierowane dla dzieci realizowane w siedzibie GDDKiA i w placówkach oświatowych⁸³ oraz na wydarzeniach w Miejscach Obsługi Podróżnych⁸⁴, skierowanych do wszystkich grupy wiekowych. W 2020 r. we wszystkich klasach w Szkole Podstawowej w Kowalewie koło Szubina przeprowadzono specjalne warsztaty. Dzieciom przekazano jak zachować się na drodze jako pieszy, jadąc rowerem oraz podczas korzystania z autobusu szkolnego. Zajęcia te poprzedzały wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu na budowie drogi ekspresowej S-5 i zlokalizowanego w tej miejscowości przejścia dla pieszych. Informacje w zakresie realizacji tych przedsięwzięć były upubliczniane na stronie internetowej Oddziału i w mediach społecznościowych.

(akta kontroli str. 254-257)

Dyrektor Oddziału był w okresie kontrolowanym członkiem Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁸⁵, powołanej przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁸⁶. Współpraca ta obejmowała w szczególności koordynację działań w ramach formułowanych przez Radę „Wojewódzkich Programów Realizacyjnych” do Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Województwie Kujawsko-Pomorskim „GAMBIT KUJAWSKO-POMORSKI”. Wśród zadań, które Oddział wskazał jako zamierzenia do realizacji w poszczególnych latach, znajdowały się m.in.: audyty BRD (z podaniem liczby), prowadzenie kontroli sieci dróg (długość dróg objętych kontrolami), budowa urządzeń bezpieczeństwa dla pieszych – doposażenie przejść w urządzenia BRD lub oznakowanie aktywne (liczba przejść), wymienione zadania inwestycyjne służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego (z długością dróg poddanych poszczególnym działaniom). Oddział przekazywał także Wojewódzkiej Radzie BRD informacje o zadaniach wykonanych.

(akta kontroli str. 265, 311-348)

W celu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych usytuowanych w wybranych lokalizacjach na drogach krajowych⁸⁷ nr 10, 15 i 80 Oddział zlecił

⁸¹ Dyrektor Oddziału wskazał przykłady takich działań dotyczące: montażu fotoradarów na ulicach Strzelna oraz wnioski do jednostek Policji dotyczące działań zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego dotyczące odcinków dróg w m. Wylatowo i Kamień Krajeński.

⁸² Dyrektor wskazał na trzy przykłady takich działań: porozumienie z Wójtem Gminy Zławieś Wielka w sprawie remontu drogi krajowej w obrębie skrzyżowania z ul. Markiewicza w m. Górsk i Czarne Błoto (zadanie obejmowało wyznaczenie przejścia dla pieszych wraz z jego oświetleniem i wyposażeniem w oznakowanie aktywne); porozumienie z Gminą Osielsko w sprawie wybudowania skrzyżowania z sygnalizacją świetlną w obrębie połączenia ul. Kąty i Długa z DK5 w m. Osielsko; współpracę z Gminą Sadki w sprawie wybudowania zatok autobusowych i wyznaczenia doświetlonego przejścia dla pieszych na DK10 w m. Sadki.

⁸³ Przeprowadzono je m.in. 13 i 20 czerwca 2017 r., 15 maja 2018 r., 26 czerwca 2018 r., 14 lutego 2020 r.

⁸⁴ 28 kwietnia 2018 r. – akcja „Bezpieczna Autostrada” MOP Lubień Północ, 31 sierpnia i 1 września MOP Otloczyn i Machnacz.

⁸⁵ Dalej: „Wojewódzkiej Rady BRD”.

⁸⁶ Zgodnie z danymi zawartymi na stronie internetowej biuletynu informacji publicznej (dostęp na 30.07.2020 r.) <http://bip2.word.torun.pl/56.11.html>

⁸⁷ Wybranych ze względu na złe warunki oświetleniowe i jednocześnie znaczne natężenie ruchu.

opracowanie dokumentacji projektowej modernizacji oświetlenia 10 przejść dla pieszych. Ponieważ siedem lokalizacji objętych opracowaniem znajdowało się w obszarze zabudowanym, działanie to było prowadzone we współpracy z właściwymi samorządami⁸⁸. Oddział m.in. oficjalnie poinformował właściwe jednostki o opracowaniu tej dokumentacji i możliwości jej wykorzystania. W odniesieniu do trzech przejść dla pieszych znajdujących się poza obszarem zabudowanym⁸⁹ przygotowywano program inwestycyjny realizacji zadania.

(akta kontroli str. 269-271, 382)

W odniesieniu do działań Oddziału w ramach planów realizacyjnych na lata 2015-2016 i 2018-2019 opracowanych przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i przewidzianych w nich dla GDDKiA zadań, Dyrektor Oddziału wskazał, że nie otrzymał wytycznych w tym zakresie. Podkreślił, że np. wymienione w tych planach działania, dotyczące m.in. uspokojenia ruchu na drogach, prowadzone były w toku inwestycji polegających na budowie infrastruktury, które odpowiednio według kompetencji realizował Oddział. W latach 2016-2020 Oddział otrzymał z Centrali GDDKiA Wytyczne przeprowadzenia audytów BRD na przejściach dla pieszych oraz rekomendowane do stosowania przez Ministra Infrastruktury „Wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych”. Dyrektor Oddziału wskazał, że w strukturze GDDKiA funkcjonował aktualizowany „Program Funkcjonalno-Użytkowy dla zadań inwestycyjnych realizowanych w trybie Projektuj i Buduj”, wykorzystywany jako zbiór wymagań dla projektantów i wykonawców zdań.

(akta kontroli str. 267-268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu pozytywnie ocenił, a upoważniony Dyrektor lub Wicedyrektor Oddziału zatwierdził projekty, mimo, że nie spełniały one następujących wymogów:
 - a) dwa projekty⁹⁰ nie zawierały informacji o skali, w jakiej został wykonany plan orientacyjny drogi lub dróg, których projekt dotyczył, a zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach projekt powinien zawierać ww. plan w skali od 1:10 000 do 1: 25 000;
 - b) jeden projekt⁹¹ nie zawierał planu orientacyjnego w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczył, co było niezgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
 - c) sześć projektów nie odpowiadało w części wymogom określonym w § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, i tak: plany sytuacyjne w pięciu⁹² projektach nie określały parametrów geometrii drogi, a w jednym⁹³ projekcie zastosowano dwa rodzaje planów, z czego na jednym nie wskazano parametrów geometrii drogi, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 374-376)

⁸⁸ Odpowiedzialnymi za oświetlenie, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.)

⁸⁹ W tym przejścia dla pieszych w miejscowości Elzanowo na DK15, tj. poddanego szczegółowemu badaniu w toku niniejszej kontroli, m.in. oględzinom w ciągu dnia.

⁹⁰ Sprawy nr 407/2018 i 472/2018.

⁹¹ Nr 550/2018.

⁹² Sprawy nr 394/2019, 407/2018, 343/2018, 550/2018 i 540/2019.

⁹³ Nr 425/2018.

Z-ca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, w szczególności, że brak skali lub nieodpowiednia skala planu orientacyjnego nie ma wpływu na lokalizację przedsięwzięcia. W odniesieniu do planów sytuacyjnych, załączane dokumenty były odpowiednie do zakresu przedkładanego projektu organizacji ruchu. Oddział nie dysponuje w każdym przypadku mapami i możliwościami technicznymi do sporządzenia projektu organizacji ruchu na planie zawierającym takie dane, jak na mapie dla celów projektowych. Intencją GDDKiA było sprawne opracowanie dokumentacji (staraniem własnym) oraz zrealizowanie zadania w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 560-562)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli plany sytuacyjne powinny pozwolić na rzetelną weryfikację prawidłowości zastosowanego w projekcie organizacji ruchu oznakowania i rozwiązań BRD, nie tylko w ramach GDDKiA, lecz także przez inne organy, w szczególności opiniujące projekt organizacji ruchu. Nie można bowiem rozpatrywać lokalizacji oznakowania w oderwaniu od lokalizacji rozpatrywanego odcinka w sieci drogowej, wymiarów elementów drogi, jej łuków i układu w terenie. Formę planów sytuacyjnych i orientacyjnych określają przepisy prawa, co także jest podkreślane w orzecznictwie sądowym dotyczącym rozpatrywania projektów organizacji ruchu⁹⁴.

- d) pięć projektów nie zawierało pełnego opisu technicznego wskazanego w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. w dwóch sprawach⁹⁵ brak było opisu technicznego drogi (zarówno opisu parametrów drogi, jak i warunków ruchu na drodze), w trzech sprawach⁹⁶ opis techniczny określał parametry drogi, jednak nie wskazywał na warunki ruchu na drodze.

(akta kontroli str. 374-376)

Z-ca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że opis drogi zawarty w ww. projektach był wystarczający z punktu widzenia celu, któremu służyła dokumentacja. Powyższa dokumentacja była opracowana w strukturach Oddziału, tj. jednostki która posiada wiedzę o parametrach geometrii drogi i warunkach ruchu na drodze⁹⁷. Intencją GDDKiA było sprawne opracowanie dokumentacji (staraniem własnym) oraz zrealizowanie zadania w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego

(akta kontroli str. 562-563, 568)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że analogicznie jak w przypadku braków wskazanych w pkt 1 a-c, brak pełnego opisu technicznego utrudnia wyrażenie opinii odnośnie projektów organizacji ruchu przez inne organy.

- e) w przypadku trzech zatwierdzonych projektów organizacji ruchu do projektów organizacji ruchu nie załączono opinii wymaganych §7 ust. 2 pkt 1, 4 lub 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach: w sprawie nr 550/2018 dotyczyło to opinii organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się, w sprawie 540/2019 opinii zarówno organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej

⁹⁴ Przykładowo wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 11/17.

⁹⁵ Nr 368/2017 i 540/2019.

⁹⁶ Nr 394/2019, 407/2018, 425/2018.

⁹⁷ Dane na podstawie Generalnego Pomiaru Ruchu.

się, jak i zarządcy tej drogi, a w sprawie 368/2017 opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji⁹⁸.

(akta kontroli str. 377-378)

Z-ca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., że Oddział uznał zmiany wprowadzone w organizacji ruchu za porządkowe. W jednej ze spraw, zmiana na drodze krzyżującej się dotyczyła likwidacji przejścia dla pieszych w związku z wyznaczeniem przez zarządcę tej drogi przejścia dla pieszych 15 m dalej od skrzyżowania. W drugiej ze spraw na drodze krzyżującej się w szczególności zmieniono oznakowanie A-7 „ustąp pierwszeństwa” na B-20 „stop”. Zasadniczo nie zmienia to organizacji ruchu na tych skrzyżowaniach, a przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W odniesieniu do uzgodnienia projektu z Komendantem Wojewódzkim Policji wyjaśniający wskazał na uzgodnienie telefoniczne z pracownikiem komendy.

(akta kontroli str. 563-564)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że opiniowanie projektów organizacji ruchu z zarządcami dróg krzyżujących się służy nie tylko realizacji wymogów przepisów, lecz przede wszystkim zapewnieniu koordynacji stosowania oznakowania między poszczególnymi zarządcami i organizatorami ruchu.

2. W przypadku czterech zatwierdzonych projektów organizacji ruchu⁹⁹ nie powiadomiono właściwego komendanta Policji o jej wprowadzeniu, w terminie określonym w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 380-381)

Z-ca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że brak powiadomień wynika z niedopełnienia formalności przez komórki organizacyjne Oddziału (Rejonów GDDKiA i Wydziału BRD i ZR). Komórką Oddziału znane są procedury wynikające z obowiązujących przepisów, niemniej jednak uchybienie to nie ma negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Natomiast podjęte działania związane ze zmianą tej organizacji miały na celu podniesienie rzeczowego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Oddział nie wprowadził szczegółowych wewnętrznych regulacji mających na celu określenie, które komórki są odpowiedzialne za czynność zgłaszania oraz za nadzór nad tą czynnością, uznając że wystarczające w tym zakresie są przepisy prawa.

(akta kontroli str. 563-564)

3. W ocenie NIK nierzetelnym było niepodjęcie działań zmierzających do zmiany organizacji ruchu zwiększających bezpieczeństwo na odcinku drogi krajowej nr 62 Kruszwicy w km 12+974. W toku oględzin¹⁰⁰ przejścia dla pieszych zlokalizowanego we wskazanej wyżej lokalizacji, stwierdzono m.in., że łuk drogi i budynki ograniczają widoczność do min. 55 m. Tymczasem na odcinku, na którym znajdowało się ww. przejście dla pieszych organizację ruchu określono w 2000 r. i zaktualizowano w 2004 r. Ustalała ona tylko podstawowe oznakowanie przejścia dla pieszych: poziome P-10 i pionowe D-6, a ponadto wskazała na stosowanie dopuszczającej wyprzedzanie linii ostrzegawczej P-6 przed przejściem w obu kierunkach.

(akta kontroli str. 430-439, 459-463, 567-573, 633-635)

⁹⁸ W sprawie 368/2017 pozytywna opinia Komendanta Wojewódzkiego Policji została sporządzona dzień po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu.

⁹⁹ 368/2017, 425/2018, 472/2018 i 550/2018.

¹⁰⁰ Przeprowadzonych w 24 czerwca 2020 r.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że na ww. odcinku drogi występują zjazdy do posesji (z zapewnioną dwustronną dostępnością), stąd linia ostrzegawcza P-6 zastosowana w obszarze uspokojonym, zabudowanym umożliwiła realizowanie skrętów z i do posesji, natomiast wyprzedzanie na przejściu dla pieszych jest zabronione przepisami o ruchu drogowym. Oddział m.in. przeanalizuje możliwość zmiany organizacji ruchu na rzeczonej lokalizacji (np. poprzez zastąpienie znaku P-6 znakiem P-4 z odpowiednimi przerwami umożliwiającymi korzystanie ze zjazdów). Obecnie procedowane jest przedsięwzięcie inwestycyjne (etap przygotowania dokumentacji projektowej) pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 62 na odcinku Kobylniki-Kruszwica” dot. odcinka ok. od km 11+300 do km 14+500, mające na celu w szczególności poprawę warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego, łącznie z rozwiązaniami w zakresie przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 567-573)

4. W toku oględzin¹⁰¹ ustalono, że pojedyncze światło pulsacyjne ostrzegawcze umieszczone wraz ze znakiem D-6 na wysięgniku nad przejściem dla pieszych znajdującym się w km 180+467 DK15 w m. Strzelno – nie funkcjonowało w ciągu dnia. Zgodnie z pkt 4.2.4 załącznika nr 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁰² sygnał ostrzegawczy może być nadawany zarówno okresowo, tj. w przerwach między pracą sygnalizacji w pełnym zakresie (z programem trójbarwnym), jak i stale w miejscach, gdzie występuje zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, a które nie kwalifikują się jeszcze do zainstalowania pełnej sygnalizacji trójbarwnej.

(akta kontroli str. 440-450, 466-467)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ww. oznakowanie aktywne zostało wykonane na potrzebę poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszego, w porozumieniu z Urzędem Miejskim w Strzelnie, który zapewnił podłączenie do sieci energetycznej. W związku z zastosowanym sposobem podłączenia, urządzenie (mające charakter dodatkowy) załącza się po włączeniu oświetlenia ulicznego. W celu poprawy sytuacji Gmina Strzelno wystąpiła do operatora energetycznego o zmianę warunków przyłączenia. Sprawa jest procedowana. Rejon Dróg Krajowych w Inowrocławiu wskazał, że w odniesieniu do ww. oznakowania zastosowano rozwiązanie tymczasowe – w postaci zasilania akumulatorowego.

Lampa pulsacyjna działała w ciągu dnia od 24 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 568, 588, 593-594)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Dyrektor Oddziału podejmował prawidłowe działania zmierzające do wyeliminowania zidentyfikowanych zagrożeń na przejściach dla pieszych. Służyły temu m.in.: kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, bieżąca współpraca z innymi organami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych oraz prowadzenie akcji o charakterze edukacyjnym. W Oddziale opracowano także dokumentację w zakresie doświetlenia 10 przejść dla pieszych.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości związane m.in. z zatwierdzaniem projektów stałych organizacji ruchu oraz nieprzekazaniem właściwemu komendantowi Policji zawiadomienia o wprowadzeniu organizacji ruchu, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

¹⁰¹ Przeprowadzonych 24 czerwca 2020 r. w dzień i 16 lipca 2020 r. w nocy.

¹⁰² Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

Ponadto działania Oddziału miały ograniczoną skuteczność, ponieważ liczba wypadków polegających na najechaniu na pieszego na przejściu dla pieszych nie uległo zmianie między rokiem 2016 a 2019.

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
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, które spełniają określone przepisami wymogi, a w szczególności uzyskały niezbędne uzgodnienia.
2. Terminowe zawiadamianie właściwych komendantów Policji o wprowadzeniu organizacji ruchu.
3. Prowadzenie i weryfikowanie dzienników objazdów dróg zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.
4. Podjęcie działań zmierzających do opracowania projektu organizacji ruchu, który zwiększy bezpieczeństwo na odcinku drogi krajowej 62 w okolicach km 12+974.

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
Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

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

.....
podpis

.....
podpis