



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.031.01.2020

Pan
Jarosław Klimaszewski
Prezydent Miasta Bielska-Białej
Plac Ratuszowy 1,
43-300 Bielsko-Biała

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski ¹ w Bielsku-Białej ² , Plac Ratuszowy 1, 43-300 Bielsko-Biała.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Klimaszewski, Prezydent Miasta ³ od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jacek Krywult, Prezydent Miasta od 19 listopada 2002 r. do 21 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ocena sposobu finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁴ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, niezbędnych dla realizacji celu kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/265/2020 z dnia 22 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Miasto”.

³ Dalej: „Prezydent”.

⁴ 17 listopada 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, organizacja Urzędu, w tym funkcjonowanie w jego strukturach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Wydziału Komunikacji, umożliwiały wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, natomiast liczba pracowników ww. Wydziału była niewystarczająca dla zapewnienia prawidłowego wykonania części zadań.

NIK negatywnie ocenia niewykonywanie zadań w zakresie prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷.

Nie w pełni rzetelnie realizowano zadania dotyczące zatwierdzania organizacji ruchu drogowego. Zatwierdzono 9 z 20 objętych badaniem projektów organizacji ruchu, pomimo że nie zawierały one terminów wprowadzenia organizacji ruchu. W ewidencji 18 z 20 badanych projektów zatwierdzonych organizacji ruchu nie odnotowano danych dotyczących terminów związanych z organizacją ruchu, wymaganych przez § 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 ww. rozporządzenia.

Prawidłowo dokonywano analizy istniejącej organizacji oraz problemów mających wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Zadania te wykonywali pracownicy Urzędu w ramach działalności Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, przy udziale m.in. przedstawicieli Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Bielsku-Białej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Mieście działały:

- Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁹, powołana zarządzeniem¹⁰ Prezydenta z dnia 14 października 2003 r. w skład której wchodziło 8 osób, w tym po jednym przedstawicielu: Wydziału Komunikacji Urzędu, Miejskiego Zarządu Dróg w Bielsku-Białej¹¹, Komendy Miejskiej Policji w Bielsku-Białej¹², Straży Miejskiej, Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w Bielsku-Białej, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Bielsku-Białej, Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Bielsku-Białej oraz środowiska osób niepełnosprawnych.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem”.

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: „Komisja BRD”.

¹⁰ Nr ON-0151/473/03/KM. Ww. zarządzenie Prezydent uchylił zarządzeniem Nr ON.0050.1348.2020.KM z dnia 15 września 2020 r.

¹¹ Tj. jednostki organizacyjnej Miasta; dalej: „MZD”.

¹² Dalej: „Komenda Miejska Policji”.

- Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, powołana zarządzeniem¹³ Prezydenta z dnia 15 września 2020 r. w skład której wchodziło 7 osób, w tym 2 pracowników Wydziału Komunikacji Urzędu oraz po jednym przedstawicielu: MZD, Komendy Miejskiej Policji, Straży Miejskiej, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Bielsku-Białej oraz środowiska osób niepełnosprawnych.

Celem działania ww. komisji była analiza problemów mających wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu oraz podejmowanie działań zmierzających do jego poprawy. W kontrolowanym okresie Komisja BRD odbyła łącznie 21 posiedzeń¹⁴. Tematem ww. posiedzeń była m.in.: analiza wniosków mieszkańców oraz jednostek organizacyjnych Miasta w sprawie ustawienia lub likwidacji znaków drogowych, przebudowy ulic, wprowadzenia ruchu jednokierunkowego, usytuowania oraz ujednoczenia oznakowania progów zwalniających, oznakowania skrzyżowań, wprowadzenia strefy ograniczonej prędkości, wyznaczenia przejść dla pieszych.

W okresie objętym kontrolą Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Katowicach nie kierowała pism lub zaleceń do Komisji BRD. W Bielsku-Białej nie powołano rady ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, do zadań której należałaby realizacja na terenie Miasta działań adekwatnych do działań Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na obszarze województwa śląskiego.

(akta kontroli str. 7-39, 419-420)

1.2. W Regulaminie Organizacyjnym¹⁵ Urzędu powierzono Wydziałowi Komunikacji¹⁶ zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach, w tym m.in.: opiniowanie, opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu. Zadania zarządcy drogi w kontrolowanym okresie wykonywał MZD na podstawie uchwały¹⁷ Rady Miejskiej z dnia 19 września 2006 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Bielsku-Białej.

(akta kontroli str. 40-87)

1.3. Zadania dotyczące zarządzania ruchem realizowało 4 pracowników Urzędu¹⁸, w tym Naczelnik Wydziału Komunikacji, Z-ca Naczelnika oraz 2 pracowników WK. Prezydent udzielił 10 sierpnia 2012 r. pełnomocnictwa¹⁹ Naczelnikowi WK do zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz realizacji zadań należących do organu zarządzającego ruchem. Ponadto 4 grudnia 2019 r. upoważnił Z-cę Naczelnika WK do zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Pracownikom WK powierzono w zakresach obowiązków m.in. opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu. Pracownicy WK posiadali wykształcenie inżynierskie w zakresie budownictwa lądowego w specjalności „drogi i ulice” lub tytuł technika budownictwa. W kontrolowanym okresie pracownicy WK odbyli m.in. szkolenia: „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”, „Wzajemne bezpieczeństwo uczestników ruchu”, „Metody i środki poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego”,

¹³ Nr ON.0050.1348.2020.KM

¹⁴ W tym w latach 2018, 2019 i 2020 r. odpowiednio: 9, 11 i 1 posiedzenie.

¹⁵ Wprowadzonym zarządzeniem Prezydenta Nr ON-0152/88/10/ON z 28 września 2010 r., zmienionym m.in. zarządzeniami: Nr ON.120.108.2019.ON z 10 września 2019 r. i Nr ON.120.77.2020.ON z 24 sierpnia 2020 r.

¹⁶ Dalej: „Wydział Komunikacji” lub „WK”.

¹⁷ Nr LXII/1992/2006.

¹⁸ Zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

¹⁹ Na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.).

„Bezpieczeństwo pieszego na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i miejskich” oraz „Na styku zarządzania ruchem i zarządzania drogą”.

(akta kontroli str. 88-122)

W latach 2018-2020 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło i zostało zatwierdzonych²⁰ 771 projektów organizacji ruchu (w kolejnych latach, odpowiednio: 311, 337 i 123 projektów organizacji ruchu), z tego:

- 269 projektów stałej organizacji ruchu, w tym w latach 2018, 2019 oraz I półroczu 2020 r. odpowiednio: 94, 134 i 41 projektów;
- 500 projektów czasowej organizacji ruchu, w tym w latach 2018, 2019 oraz I półroczu 2020 r. odpowiednio: 216, 202 i 82 projekty;
- 2 projekty uproszczone w latach 2018 i 2019.

(akta kontroli str. 123-149)

Naczelnik WK wyjaśnił: „w moim przekonaniu do prawidłowego wykonywania zadań przez Wydział Komunikacji w zakresie zatwierdzania, analizy projektów organizacji ruchu oraz kontroli określonych w rozporządzeniu (...) w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (...) konieczne jest zatrudnienie dodatkowo 3 osób”.

(akta kontroli str. 166-170)

1.4. Liczba dróg, objętych zarządzaniem ruchem²¹, wynosiła 1 219, a ich łączna długość - 587,2 km²². Zatwierdzone organizacje ruchu posiadało 214 dróg o łącznej długości 203,2 km, co stanowiło 34,6% łącznej długości zarządzanych dróg. Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla pozostałych dróg o łącznej długości 384,0 km.

(akta kontroli str. 173-176, 405-418)

Prezydent wyjaśnił, m.in. że: „w latach 2019-2020 Naczelnik Wydziału Komunikacji informował o braku wystarczającej obsady kadrowej do realizacji w pełni zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach. Dlatego też dostrzegając braki w obsadzie kadrowej w Wydziale Komunikacji podjęto działania zmierzające do zwiększenia i uzupełnienia stanów osobowych. Z uwagi na obiektywne trudności wynikające z ogłoszonych naborów, tj. braku odpowiednich kandydatów spełniających wymagane kryteria oraz ograniczenia wynikające z ogłoszonej pandemii (...) udało się tylko uzupełnić jeden brakujący etat. W związku z powyższym, zadania te ograniczały się głównie do rozpatrywania i zatwierdzania złożonych projektów organizacji ruchu (...) Wśród głównych przyczyn uniemożliwiających opracowanie organizacji ruchu dla wszystkich dróg była ich znaczna ilość, tj. 1219 dróg oraz niewystarczająca obsada kadrowa (...) Sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych Miasta, w kolejnych latach będziemy dążyć do uzupełnienia brakujących projektów organizacji ruchu, które nie posiadają zatwierdzenia”.

(akta kontroli str. 337-340)

Naczelnik WK wyjaśnił m.in. że: „w 2018 r. nie uzyskałem zgody wówczas urzędującego Prezydenta na zwiększenie obsady etatowej zespołu. W 2019 r. dostrzegając w dalszym ciągu braki w obsadzie skutkujące niemożnością kompleksowej realizacji ww. zadań, zainicjowałem rozmowy z Prezydentem Miasta oraz jego zastępcą zmierzające do pozyskania osoby, będącej pracownikiem jednostki podległej Prezydentowi Miasta. Niestety prowadzone wówczas rozmowy

²⁰ Projekty organizacji ruchu zatwierdzali: Naczelnik WK i Z-ca Naczelnika WK, na podstawie upoważnień Prezydenta z dnia odpowiednio: 10 sierpnia 2012 r. i 4 grudnia 2019 r.

²¹ Wg stanu na dzień 30 września 2020 r.

²² W tym: 13,752 km dróg krajowych (2 drogi), 18,830 km dróg wojewódzkich (4 drogi), 106,422 km dróg powiatowych (79 dróg) i 448,209 km dróg gminnych (1134 drogi).

nie skłoniły żadnego z pracowników do przejścia do Wydziału Komunikacji. Mając powyższe na względzie, ogłoszono w 2020 r. nabór, który jednak nie zakończył się również zatrudnieniem dodatkowego pracownika (...) Według posiadanej przeze mnie wiedzy (...) w MZD podejmowano działania zmierzające do objęcia (...) zarządzanych dróg zatwierdzonymi organizacjami ruchu (...)

(akta kontroli str. 166-170)

1.5. Prowadzona w Urzędzie ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zawierała dane określone w § 9 ust. 2 pkt 1-5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, tj.: numer kolejny projektu, nazwę ulicy, informacje o jednostce składającej projekt organizacji ruchu, charakter organizacji ruchu (stała, czasowa), datę zatwierdzenia projektu. Do ww. ewidencji nie wpisywano danych wymaganych § 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 ww. rozporządzenia, co szerzej przedstawiono w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 125-153)

W wyniku badania próby 20 projektów organizacji ruchu²³ stwierdzono, że zatwierdzone projekty posiadały pozytywną opinię Komendanta Miejskiego Policji oraz w wymaganych przypadkach pozytywną opinię zarządcy drogi, stosownie do § 7 ust. 2 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem. Okres od daty wpływu projektu organizacji ruchu do jego zatwierdzenia wynosił od 1 do 57 dni. Spośród 20 badanych zatwierdzonych projektów organizacji ruchu 11 zawierało wymagane elementy, określone w § 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, tj. m.in.: plan orientacyjny, plan sytuacyjny, opis techniczny z charakterystyką drogi i ruchu na drodze, terminy wprowadzenia organizacji ruchu.

Stwierdzono, że 9 z 20 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie zawierało terminów wprowadzenia organizacji ruchu, co szerzej przedstawiono w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 271-335)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W ewidencji 18 z 20 (90%) objętych badaniem zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie odnotowano danych wymaganych § 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, tj.: terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 125-153, 271-335)

Naczelnik WK wyjaśnił, m.in. że: *„brak wpisu do ewidencji terminów, tj. m.in. terminu w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu, powstał w wyniku nierzetelnego prowadzenia ww. ewidencji przez pracowników (...) Sprawdzenie przeze mnie prowadzenia wymaganej ewidencji odbywało się w sposób doraźny, np. w związku z koniecznością odszukania konkretnego projektu ruchu (...) przedmiotowe braki nie*

²³ W tym: 11 projektów stałej organizacji ruchu i 9 projektów czasowej organizacji ruchu (tj. po 7 projektów z lat: 2018 i 2019 oraz 6 projektów z 2020 r.).

powodowały obaw, gdyż zakładałem, że zostaną uzupełnione w późniejszym terminie”.

(akta kontroli str. 171-172, 336)

2. Naczelnik WK z upoważnienia Prezydenta zatwierdził 9 z 20 (45%) objętych badaniem projektów organizacji ruchu, pomimo że nie zawierały one jednego z wymaganych elementów dokumentacji projektu, tj. określonego w § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.

(akta kontroli str. 271-335)

Naczelnik WK wyjaśnił: „zdarzało się, że w niektórych przypadkach w złożonej dokumentacji był brak wykazania terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Jednak ze względu na znaczną liczbę wpływających projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia, chcąc dochować wymaganych terminów rozpatrzenia składanej dokumentacji, nie wzywano do uzupełnienia o te dane”.

(akta kontroli str. 171-172, 336)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, organizacja Urzędu, w tym funkcjonowanie w jego strukturach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Wydziału Komunikacji, umożliwiały wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy czym liczba pracowników ww. Wydziału była niewystarczająca dla prawidłowego wykonania części zadań.

W ocenie NIK, pomijanie w ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu niektórych danych, bądź zatwierdzenie części badanych projektów organizacji ruchu, w których nie wskazano terminów wprowadzenia organizacji ruchu, spowodowane były znaczną liczbą zadań realizowanych przez niewystarczającą obsadę kadrową komórki organizacyjnej wykonującej zadania w zakresie zarządzania ruchem.

OBSZAR

2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1. W uchwałach budżetowych Miasta²⁴ na lata: 2018, 2019 i 2020 ujęto środki²⁵ zaplanowane na zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, przeznaczone na zakup usług obejmujących opracowanie projektów organizacji ruchu, w wysokości 15 000 zł - w każdym z badanych lat.

(akta kontroli str. 177-252)

Prezydent wyjaśnił m.in. że: „ustalona kwota 15 tys. zł zabezpieczona była na zadania realizowane bezpośrednio przez Wydział Komunikacji. Generalnie zadania związane z opracowywaniem projektów organizacji ruchu uwzględniane były w planach finansowych Miejskiego Zarządu Dróg (...) W mojej ocenie środki zabezpieczone na zadania związane z objęciem stałą organizacją ruchu całości zarządzanych dróg były wystarczające i adekwatne do możliwości finansowych Miasta”.

(akta kontroli str. 337-341)

²⁴ Tj. uchwałach Rady Miejskiej: nr XXXVI/700/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. na 2018 r., nr III/16/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. na 2019 r. i nr XIV/298/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. na 2020 r.

²⁵ W rozdziale 75020 – Starostwa Powiatowe, paragraf 439 - Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

Potrzeby MZD zgłoszone w projektach planów finansowych do Urzędu, w okresie objętym kontrolą, dotyczyły głównie zadań wpływających na stan bezpieczeństwa na drogach i wynosiły:

- 310 990 300,00 zł w 2018 r., w tym: 257 924 000,00 zł na zadania inwestycyjne oraz 53 066 300,00 zł na zadania związane z bieżącym utrzymaniem dróg,
- 335 921 710,00 zł w 2019 r., w tym: 271 633 000,00 zł na zadania inwestycyjne oraz 64 288 710,00 zł na zadania utrzymaniowe dróg;
- 350 290 048,00 zł w 2020 r., w tym: 231 527 000,00 zł na zadania inwestycyjne oraz 118 763 048,00 zł na zadania utrzymaniowe dróg.

W uchwałach budżetowych Miasta²⁶ na lata: 2018, 2019 i 2020 na finansowanie realizacji zadań zarządcy drogi wykonywanych przez MZD przeznaczono kwoty:

- 282 929 129,93 zł w 2018 r., w tym: 240 531 129,93 zł na zadania inwestycyjne oraz 42 398 000,00 zł na zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 91,0% zgłoszonych potrzeb;
- 266 307 261,91 zł w 2019 r., w tym: 221 147 261,91 zł na zadania inwestycyjne oraz 45 160 000,00 zł na zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 79,3% zgłoszonych potrzeb;
- 238 484 500,00 zł w 2020 r., w tym: 205 797 000 zł na zadania inwestycyjne oraz 32 687 500,00 zł na zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 68,1% zgłoszonych potrzeb.

(akta kontroli str. 342-404)

Prezydent wyjaśnił m.in. że: *„Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe miasta, wzrost wydatków na realizację drogowych projektów unijnych w pewnym stopniu mógł przyczynić się do podjęcia decyzji o ograniczeniu niektórych pozostałych wydatków zgłoszonych przez MZD. Budżet miasta Bielska-Białej w latach 2018-2020 prowadzony był tylko w układzie klasyfikacyjnym. Z tego też względu, ani na etapie planowania budżetu, ani w trakcie jego realizacji w ciągu roku, w budżecie miasta nie były wyodrębnione środki na zadania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zatem podział ogólnej puli środków przyznanych na lata 2018-2020 dla Miejskiego Zarządu Dróg dokonany został przez dyrektora tej jednostki, w układzie klasyfikacji budżetowej, bez wskazania środków na zadania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego”.*

(akta kontroli str. 448-453)

2.2. Prowadzona przez Urząd ewidencja pozwalała na określenie celu ponoszonych wydatków na zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Wydatki w ww. zakresie w 2019 r. wynosiły 15 000 zł i zostały przeznaczone na wykonanie dwóch projektów docelowej organizacji ruchu obejmujących *wprowadzenie strefy ograniczonej prędkości 30 km/h oraz skrzyżowań równorzędnych* na obszarze Miasta. W 2018 r. oraz w 2020 r. (do dnia 30 września) nie wykorzystano środków związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, zaplanowanych dla Wydziału Komunikacji w budżetach Miasta²⁷ na te lata.

(akta kontroli str. 177-264)

Naczelnik WK wyjaśnił, że: *„w 2018 r. kwota 15 000 zł zaplanowana (...) na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie została wydatkowana przez Wydział Komunikacji (0% wykonania planu). Powyższe spowodowane było znaczną ilością*

²⁶ Tj. uchwałach Rady Miejskiej: nr XXXVI/700/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. na 2018 r., nr III/16/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. na 2019 r. i nr XIV/298/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. na 2020 r.

²⁷ Tj. środków w wysokości 15 000 zł, zaplanowanych w każdym roku budżetowym w rozdziale 75020 – Starostwa Powiatowe, paragraf 439 - *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.*

złożonych wniosków o rozpatrzenie i zatwierdzenie zarówno stałych jak i czasowych projektów organizacji ruchu oraz tym, że tymi sprawami zajmowały się tylko 2 osoby (...) Na dzień 30 września 2020 r. kwota przeznaczona w (...) rozdz. 75020 § 439 nie została wydatkowana. Spowodowane to było niedoborami kadrowymi (wielokrotne ogłoszenie naboru na wolne stanowisko urzędnicze)”.

(akta kontroli str. 265-270)

NIK zwraca uwagę, że opracowanie projektów organizacji ruchu może być zlecane na zewnątrz i nie wymaga bezpośredniego angażowania w proces ich wykonywania pracowników Wydziału Komunikacji.

W latach 2018 i 2019 nie wykorzystano środków przeznaczonych na działalność MZD w uchwałach budżetowych Miasta. Wydatki MZD w tym okresie dotyczyły głównie zadań wpływających na stan bezpieczeństwa na drogach i wynosiły:

- 167 088 378,62 zł w 2018 r., w tym: 124 700 484,57 zł na zadania inwestycyjne oraz 42 387 894,05 zł na zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 59,1% środków planowanych w budżecie Miasta wysokości 282 929 129,93 zł;
- 217 860 101,84 zł w 2019 r., w tym: 178 239 425,41 zł na zadania inwestycyjne oraz 39 620 676,43 zł zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 81,8% planowanych środków w wysokości 266 307 261,91 zł;
- 115 905 427,33 zł w 2020 r., w tym: 95 091 067,37 zł na zadania inwestycyjne oraz 20 814 359,96 zł zadania utrzymaniowe dróg, co stanowiło 48,6% kwoty planowanych środków w wysokości 238 484 500,00 zł.

(akta kontroli str. 342-404)

Z-ca Dyrektora MZD ds. Administracji Drogowej wyjaśnił²⁸: *„na niewykorzystanie planowanych środków w zakresie zadań inwestycyjnych w głównej mierze składały się dwie realizacje tj. »Rozbudowa DK52 (ul. Krakowska-Żywiecka w Bielsku-Białej)«, oraz »Rozbudowa odcinka drogi wojewódzkiej Nr 942 w Bielsku-Białej«. Różnica planu do realizacji wynikała także, z korzystniejszych ofert składanych przez oferentów w stosunku do szacowanych kosztów przez MZD oraz problemów z uzyskaniem dokumentów formalno-prawnych do przygotowywanych do realizacji projektów wykonawczych, których brak nie pozwalał zakończyć prac projektowych (a brak prac projektowych wpłynął na brak możliwości przeprowadzenia wykupów gruntów) (...) Żaden z planowanych do realizacji projektów nie został okrojony, a jedynie realizacja (a także finansowanie) została przesunięta na rok kolejny”.*

(akta kontroli str. 421-447)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano analizy potrzeb Miasta w zakresie wysokości środków finansowych niezbędnych do skutecznej realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Naczelnik WK wyjaśnił, że: *„w związku z niedoborami kadrowymi w Wydziale Komunikacji nie sporządzano analiz w zakresie wysokości środków finansowych niezbędnych do skutecznej realizacji zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego. Według posiadanej przeze mnie wiedzy, taka analiza była prowadzona przez Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej przy okazji prowadzonych inwestycji (...) Zaplanowana kwota 15 000 zł na poszczególne lata w przedziale 2018-2020 nie wynikała bezpośrednio z analizy, a kształtowała się na poziomie kwot planowanych w latach poprzednich”.*

(akta kontroli str. 166-170)

²⁸ Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej MZD udzielił odpowiedzi na pytanie skierowane do Dyrektora MZD na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zwraca uwagę, że w 2018 r. nie wydatkowano środków zaplanowanych na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeznaczonych na opracowanie projektów organizacji ruchu, pomimo że Miasto nie posiadało organizacji ruchu drogowego dla większości zarządzanych dróg, a do 17 listopada 2020 r. nie wydatkowano także środków przewidzianych na ten cel na 2020 r. NIK krytycznie ocenia niedokonywanie przez Urząd analiz potrzeb Miasta w zakresie wysokości środków finansowych niezbędnych do pełnej i skutecznej realizacji zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego.

OBSZAR

3. Wpływ realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą dokonywano analiz²⁹ istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu, w ramach działalności Komisji BRD, której celem działania była m.in. analiza problemów mających wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Protokoły posiedzeń Komisji BRD, sporządzane przy udziale przedstawicieli m.in. MZD i Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji, zawierały analizę przyczyn zdarzeń drogowych oraz zgłoszonych przez przedstawiciela Policji wniosków w sprawie m.in.: oznakowania skrzyżowań, stref ograniczonej prędkości, doświetlenia przejść dla pieszych, usytuowania progów zwalniających, ustawienia lub likwidacji znaków drogowych.

(akta kontroli str. 7-39, 419-420)

Prezydent wyjaśnił, że: „organ zarządzający ruchem (...) współpracował w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami i jednostkami głównie przez posiedzenia Komisji BRD” oraz, że analizy i wnioski Komisji BRD były wykorzystywane m.in. do: „typowania miejsc dla pieszych najbardziej niebezpiecznych w warunkach obniżonej widoczności (...) do docelowego ich oświetlenia, typowania miejsc, gdzie prawdopodobną przyczyną kolizji było nagłe wtargnięcie zwierzyny leśnej na jezdnię, typowania lokalizacji miejsc, gdzie bezpośrednią przyczyną zdarzeń drogowych była nadmierna prędkość (...) Uzasadnione wnioski, poparte zapisami w protokole Komisji BRD, są wdrażane w terenie na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, wykonywanych przez pracowników MZD lub zleczanych na zewnątrz”.

(akta kontroli str. 154-161)

3.2. W badanym okresie nie prowadzono kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 271-335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

²⁹ Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, wg którego działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez m.in.: nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

W badanych latach nie prowadzono kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 271-335)

Prezydent wyjaśnił: „w latach 2018-2020 prowadzone były duże inwestycje związane z przebudową np. ulic: Cieszyńskiej, Międzyrzeckiej, Krakowskiej i Żywieckiej (...) Duża liczba zadań uniemożliwiła bieżącą realizację obowiązku wynikającego z (...) rozporządzenia (...) w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Pragnę jednocześnie zaznaczyć, iż wymienione duże inwestycje drogowe zostały lub będą zakończone w 2020 r., co (...) umożliwi realizację obowiązku wynikającego z (...) wymienionego rozporządzenia”.

(akta kontroli str. 154-161)

Zdaniem NIK, przytoczone w ww. wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niewykonania obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. W ocenie NIK prowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych jest niezbędnym warunkiem sprawnego i skutecznego zarządzania ruchem.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia zaniechanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, a także kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem. Natomiast NIK pozytywnie ocenia przeprowadzanie analiz problemów mających wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, wykonywanych w ramach działalności Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, przy udziale pracowników Wydziału Komunikacji Urzędu.

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego w sposób zgodny z wymaganiami rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, a w szczególności zapewnienie:

- 1. Ujmowania w ewidencji projektów organizacji ruchu danych, o których mowa w § 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 ww. rozporządzenia.**
- 2. Zatwierdzania projektów organizacji ruchu, zawierających wymagane elementy, wskazane w § 5 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia.**
- 3. Przeprowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 ww. rozporządzenia.**

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwag

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

Katowice, dnia 17 grudnia 2020 r.

Kontroler
Aleksander Małysz
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....