



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.031.02.2020

Pan
Wojciech Waluś
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Dróg w Bielsku-Białej
ul. Michała Grażyńskiego 10
43-300 Bielsko-Biała

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej, ul. Michała Grażyńskiego 10, 43-300 Bielsko-Biała
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Waluś, Dyrektor ¹ Miejskiego Zarządu Dróg w Bielsku-Białej ² od 12 kwietnia 1995 r. (akta kontroli str. 3-5)
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 ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/266/2020 z dnia 22 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Dyrektor”.

² Jednostka organizacyjna Gminy Bielsko-Biała, przy pomocy której Prezydent Miasta Bielska-Białej wykonuje obowiązki zarządcy drogi; dalej: „Miejski Zarząd Dróg” lub „MZD”.

³ 17 listopada 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Miejski Zarząd Dróg podejmował w kontrolowanym okresie działania zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanych drogach, a organizacja MZD i kwalifikacje jego pracowników umożliwiały prawidłowe wykonywanie zadań zarządcy dróg, w tym na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie działań na rzecz zapewnienia środków niezbędnych dla realizacji zadań MZD. Korzystanie ze środków zewnętrznych w ramach realizacji „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach zarządzanych przez MZD. W latach 2018 i 2019 nie wykorzystano jednak w pełni środków przeznaczonych w uchwałach budżetowych Miasta na zadania inwestycyjne MZD, a terminy realizacji niektórych planowanych zadań uległy zmianie.

Ewidencję zarządzanych dróg prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶. Wymagane prawem budowlanym⁷, okresowe kontrole stanu technicznego dróg przeprowadzały osoby uprawnione. Realizowano także okresowe kontrole stanu dróg wymagane ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸.

W MZD dysponowano danymi o zdarzeniach drogowych, które w okresie objętym kontrolą miały miejsce na sieci zarządzanych dróg, oraz o przyczynach ich wystąpienia. NIK pozytywnie ocenia dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej oraz wykonywanie i wykorzystywanie w realizowanych zadaniach audytów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Stwierdzono równocześnie, że MZD do 30 września 2020 r. nie zakończył procesu wymiany drogowych barier ochronnych na drogach gminnych, co naruszało § 2 ust. 6 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 drogach⁹, zgodnie z którym urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego należało wymienić do 31 grudnia 2008 r. Ponadto, nie aktualizowano mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg, co było niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

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

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582; dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg”.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.); dalej: „Prawo budowlane”.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. Dalej: *ustawa o drogach*.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. MZD wykonywał zadania zarządcy drogi na podstawie uchwały¹¹ Rady Miejskiej z dnia 19 września 2006 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Bielsku-Białej. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych określał Regulamin Organizacyjny MZD¹².

Według zapisów Regulaminu Dyrektor kieruje działalnością MZD przy pomocy Zastępców Dyrektora, Głównego Inżyniera, Inżyniera Ruchu oraz kierowników komórek organizacyjnych. Do zadań ww. stanowisk i komórek MZD należało:

- Zastępcy Dyrektora ds. Administracji Drogowej - m.in. nadzór nad systemem ewidencji pasa drogowego;
- Głównego Inżyniera - m.in. opracowywanie planów robót drogowych oraz zakresu robót modernizacyjnych i remontowych;
- Zespołu Przygotowania Inwestycji - opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej;
- Działu Utrzymania Ruchu - m.in. nadzór nad opiniowaniem i wdrażaniem projektów organizacji ruchu, w tym nad zlecaniem robót w zakresie oznakowania poziomego i pionowego oraz prac interwencyjnych w zakresie utrzymania sygnalizacji i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu;
- Zespołu Inżynierii Ruchu - m.in. opracowywanie projektów organizacji ruchu, zmian tej organizacji lub zlecanie opracowania tych projektów innym podmiotom, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu oraz analiz wypadkowości;
- Zespołu Utrzymania Dróg - przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych;
- Zespołu Kontroli Pasa Drogowego - dokonywanie objazdów dróg celem identyfikacji zagrożeń, raportowanie o stwierdzonych usterkach i zagrożeniach.

(akta kontroli str. 6-89)

Prezydent Miasta Bielska-Białej¹³ upoważnił¹⁴ Dyrektora MZD do m.in. załatwiania wszystkich spraw należących do zarządcy drogi, w tym wydawania decyzji administracyjnych wynikających z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵, a także Z-ców Dyrektora MZD do załatwiania spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

(akta kontroli str. 90-95)

1.2. Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg realizowao 20 pracowników MZD. Pracownicy realizujący zadania związane z zarządzaniem siecią dróg posiadali wykształcenie inżynierskie w zakresie m.in.: budownictwa o specjalności

¹⁰ 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.

¹¹ Nr LXII/1992/2006.

¹² Tj. Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora nr 14/2016 z dnia 30 września 2016 r., zmieniony m.in. zarządzeniami: nr 8/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 r., nr 1/2020 z dnia 2 stycznia 2020 r. i nr 16/2020 z dnia 7 września 2020 r.; dalej: „Regulamin”.

¹³ Dalej: „Prezydent Miasta” lub „Prezydent”.

¹⁴ Pełnomocnictwem ON.II-0113/47/06 z dnia 28 lutego 2006 r. Pełnomocnictwo nie upoważniało do udzielania dalszych pełnomocnictw.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

dotyczącej dróg i autostrad, inżynierii drogowo-mostowej, technologii i organizacji budownictwa oraz uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie w specjalności m.in.: inżynierskiej drogowej i mostowej.

Pracownicy MZD realizujący zadania zarządcy drogi odbyli specjalistyczne szkolenia, m.in.: „Wzajemne bezpieczeństwo uczestników ruchu”, „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”, „Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego”, „Poziome oznakowanie dróg”, „Praktyczne podstawy projektowania sygnalizacji świetlnej”, „Organizacja ruchu narzędziem komunikacji z użytkownikiem”.

(akta kontroli str. 96-135)

Kontrole stanu dróg¹⁶ w latach 2018-2020 (do 30 września) przeprowadzały osoby posiadające wymagane uprawnienia ważne w dniu przeprowadzania kontroli, co szerzej przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 96-135, 670-777)

1.3. Dwóch pracowników MZD uczestniczyło w 2020 r. w szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego¹⁷.

(akta kontroli str. 96-97)

Dyrektor wyjaśnił: „szkolenia te rozpoczęły się w sierpniu 2019 r. i kontynuowane były w 2020 r., ale już w wersji online z uwagi na pandemię (...) Informuję, że w 2019 r. trzech pracowników MZD łącznie ze mną uczestniczyło w szkoleniu „Wzajemne bezpieczeństwo uczestników ruchu” o podobnej tematyce, zorganizowane przez Stowarzyszenie Klub Inżynierii Ruchu w dniach 7-8 listopada 2019 r. w Bielsku-Białej”.

(akta kontroli str. 549-575)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK organizacja MZD oraz kwalifikacje jego pracowników umożliwiały prawidłową realizację zadań w zakresie zarządcy dróg, w tym na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Potrzeby MZD zgłoszone w projektach planów finansowych kierowanych do Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej w latach: 2018, 2019 i 2020 dotyczyły głównie zadań wpływających na stan bezpieczeństwa na drogach, w tym, odpowiednio: 39, 32 i 25 zadań inwestycyjnych 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;

¹⁶ Badaniem objęto kontrole okresowe 6 najdłuższych odcinków 5 zarządzanych dróg, o łącznej długości 30,3 km, w tym 3 odcinków 2 dróg krajowych i 3 dróg powiatowych.

¹⁷ Ww. szkolenie przeprowadził Polski Instytut Rozwoju sp. z o.o. sp. k. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury.

- 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 Miasta¹⁸ na realizację ww. zadań zapewniono:

- 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. 248-354, 549-575)

Prezydent Miasta wyjaśnił¹⁹: „*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*”.

(akta kontroli str. 242-247)

2.2. W latach 2018 i 2019 nie w pełni wykorzystano środki przeznaczone na działalność MZD przewidziane w uchwałach budżetowych Miasta. Wydatki MZD w kontrolowanym 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 w 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. 248-381)

Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił: „*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. 779-792)

¹⁸ 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.

¹⁹ Prezydent udzielił wyjaśnień na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W ramach poniesionych wydatków inwestycyjnych realizowano zadania inwestycyjne wpływające na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego dotyczące m.in.: budowy lub przebudowy ulic i skrzyżowań na terenie Miasta, odwodnienia dróg, modernizacji sygnalizacji świetlnej, budowy lub regulacji szerokości chodników przy ciągach komunikacyjnych, doświetlenia przejść dla pieszych i montaż progów zwalniających. Wydatki związane z bieżącym utrzymaniem dróg poniesiono na m.in.: utrzymanie sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych, utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego, wymianę i ustawianie lusterek drogowych, wymianę uszkodzonych elementów barier drogowych, wykonywanie częściowych remontów nawierzchni, remonty, czyszczenie i naprawy systemów odwadniania pasa drogowego, wycinanie, przycinanie drzew i krzewów w pasie drogowym ograniczających widoczność lub skrajnię drogową oraz stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, koszenie traw, w tym ograniczających przestrzeń komunikacyjną na chodnikach i jezdni.

Prowadzona ewidencja wydatków pozwalała na określenie rodzaju zadania oraz wysokości ponoszonych wydatków.

(akta kontroli str. 248-381)

2.3. Pracownicy MZD uczestniczyli w przygotowaniu trzech wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych przez Miasto Bielsko-Biała w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”²⁰. Dofinansowanie uzyskały dwa zadania w ramach Programu, wpływające na bezpieczeństwo ruchu drogowego, tj.:

- „Rozbudowa ul. Sempołowskiej od skrzyżowania z ul. PCK do skrzyżowania z ul. Dmowskiego w Bielsku-Białej” – na podstawie umowy z 16 listopada 2016 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa²¹ a Miastem Bielsko-Biała. Wartość zadania²² wynosiła 2 040 653,67 zł, w tym środki własne Miasta w kwocie 1 362 804,67 zł oraz dofinansowanie ze środków budżetu państwa w kwocie 677 849,00 zł²³. Według protokołu odbioru końcowego z 18 listopada 2016 r. w ramach tego zadania przebudowano: 0,4 km drogi, 13 punktów oświetleniowych, 1 skrzyżowanie oraz wybudowano 0,8 km chodników i 0,4 km ścieżki rowerowej;
- „Przebudowa drogi gminnej (nr 160843S) ul. Sobieskiego w Bielsku-Białej – etap I” – na podstawie umowy z 27 kwietnia 2017 r. Wartość zadania²⁴ wynosiła 1 219 225,17 zł, w tym środki własne Miasta w kwocie 733 121,64 zł oraz dofinansowanie ze środków budżetu państwa w kwocie 486 103,53 zł²⁵. Według protokołu odbioru końcowego z 14 grudnia 2017 r. w ramach tego zadania dokonano przebudowy jezdni na odcinku 0,3 km wraz z obustronnymi chodnikami.

W dniu 13 września 2017 r. Prezydent złożył w ramach Programu wniosek o dofinansowanie zadania: „Rozbudowa drogi powiatowej (nr 7468S) ul. Szerokiej w Bielsku-Białej” na kwotę 2 202 263,00 zł, z czego wnioskowana kwota

²⁰ Zgodnie z uchwałą Nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.; dalej: „Program”.

Głównym celem Programu była poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i zwiększenie dostępności transportowej przez tworzenie spójnej, zrównoważonej i przyjaznej użytkownikowi sieci drogowej w wymiarze lokalnym. Celem, do którego miał dążyć resort infrastruktury i rozwoju poprzez realizację Programu, miało być wdrożenie standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego eliminujących największe zagrożenia w ruchu drogowym. W szczególności cel ten miał zostać osiągnięty poprzez dofinansowanie zadań na drogach gminnych i powiatowych wynikających z potrzeb bezpieczeństwa ruchu drogowego.

²¹ Reprezentowanym przez Wojewodę Śląskiego.

²² Wg wniosku o wypłatę dotacji z dnia 2 grudnia 2016 r.

²³ Tj. 47,8% wydatków kwalifikowalnych w kwocie 1 418 080,20 zł.

²⁴ Według wniosku o wypłatę dotacji z dnia 4 grudnia 2017 r.

²⁵ Tj. 49,6% wydatków kwalifikowalnych w kwocie 979 205,32 zł.

dofinansowania ze środków budżetu państwa miała wynosić 1 101 131,00 zł. Zadanie to nie uzyskało dofinansowania²⁶.

(akta kontroli str. 136-215)

Dyrektor MZD poinformował Prezydenta Miasta, pismem z 16 listopada 2017 r., dotyczącym publikacji wstępnej listy rankingowej wniosków o dofinansowanie Programu, że: „w naborze wniosków na 2018 r. oprócz kryteriów technicznego znaczenia zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg oraz wpływu projektu na poprawę dostępności komunikacyjnej, istotne znaczenie w ocenie zadań miał poziom dochodów własnych wnioskodawcy w stosunku do średniego dochodu własnego w województwie śląskim, za które można było uzyskać aż 8 punktów. W przedmiotowym kryterium, Miasto Bielsko-Biała otrzymało 0 punktów, ponieważ poziom dochodów Miasta (...) przekraczał 100% średniej dla jednostek samorządowych na Śląsku. Punktacja w tym kryterium zdeterminowała niską pozycję Miasta na przedmiotowej liście”.

(akta kontroli str. 216-217)

Odnosząc się do kryteriów, jakimi kierowano się przy wyborze inwestycji planowanych do dofinansowania w ramach Programu, Dyrektor MZD stwierdził, że: „Decyzje o wnioskowaniu o środki zewnętrzne podyktowane były głównie gotowością do rozpoczęcia realizacji projektu oraz kwestiami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przeprowadzone zostały wewnętrzne nie udokumentowane analizy dokumentacji technicznej, w tym projektów organizacji ruchu pod kątem występowania elementów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego, np.: chodników, ścieżek rowerowych, przejść dla pieszych, oświetlenia dróg, odwodnienia, oznakowania pionowego i poziomego itp. Analizy, dały podstawy do złożenia wniosku o dofinansowanie”.

(akta kontroli str. 549-575)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie działań na rzecz zapewnienia środków niezbędnych dla realizacji zadań MZD w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Korzystanie ze środków zewnętrznych w ramach realizacji „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach zarządzanych przez MZD. W latach 2018 i 2019 nie wykorzystano jednak w pełni środków przeznaczonych w uchwałach budżetowych Miasta na zadania inwestycyjne MZD, a terminy realizacji niektórych planowanych zadań uległy zmianie.

3. Wpływ realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Liczba zarządzanych²⁷ przez MZD dróg wynosiła 1 219, a ich łączna długość - 587,2 km²⁸. W MZD prowadzono ewidencję zarządzanych dróg w formie elektronicznej. Ewidencja zawierała²⁹ m.in.: książki drogi i dzienniki objazdu dróg,

²⁶ Ww. zadanie zajęło 27 miejsce na 34 zadania dotyczące dróg powiatowych wg „ostatecznej listy rankingowej wniosków o dofinansowanie w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” z dnia 30 listopada 2017 r.

²⁷ Wg stanu na dzień 30 września 2020 r.

²⁸ 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).

²⁹ Badaniem objęto ewidencję 6 najdłuższych odcinków 5 zarządzanych dróg, o łącznej długości 30,3 km, w tym 3 odcinków 2 dróg krajowych i 3 dróg powiatowych.

zgodne z wzorem określonym w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Ewidencja zawierała mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzoną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, przy czym w kontrolowanym okresie mapa ta nie była aktualizowana, co szerzej przedstawiono w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 649-669)

3.2. Pracownicy MZD dokonywali objazdów dróg³⁰, w trakcie których przeprowadzano okresowe kontrole ich stanu. Wyniki tych objazdów dokumentowano w dziennikach objazdu dróg prowadzonych zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił: „MZD prowadzi okresową kontrolę stanu dróg w ramach prowadzonych objazdów dróg przez inspektorów z zespołu utrzymania dróg. Inspektor wykonujący dany przegląd po spisaniu usterek z trasy objazdu (najczęściej na roboczo w formie odręcznych notatek z terenu) przekazuje powyższe usterki do przedstawicieli firm wykonawczych, którzy w ramach prac utrzymaniowych na podstawie zlecenia, wykonują powyższe prace w terenie. Elementy z objazdów wpisywane są do dziennika objazdu z adnotacją o zauważonych usterekach, ich lokalizacji, zaleceniami a także planowanym terminem wykonania (...) takie kontrole, zgodnie z harmonogramem pracy pracowników, prowadzone są w ciągu dnia, w godzinach ich pracy”.

Odnosząc się do kwestii możliwości oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego w warunkach nocnych, w sytuacji kontroli prowadzonych wyłącznie w warunkach dziennych, Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej MZD wyjaśnił, m.in. że okresowe kontrole wykonuje się w różnych warunkach atmosferycznych, w tym o ograniczonej widoczności (np. opady deszczu, mgły), co pozwala ocenić, np. widoczność oznakowania.

Poza ww. kontrolami MZD, dodatkowym elementem oceny stanu dróg oraz ich wyposażenia na terenie Bielska-Białej, jest kontrola społeczna realizowana za pośrednictwem internetowej platformy zgłoszeń mieszkańców³¹ m.in. na temat jakości korzystania z infrastruktury drogowej oraz dostrzeżonych nieprawidłowości dot. oznakowania drogowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – w zakresie ich utrzymania, widoczności, zużycia, uszkodzeń. Przesłane przez mieszkańców zgłoszenia są sprawdzane, analizowane, a pracownik MZD jest zobowiązany do poinformowania o sposobie załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 779-792)

3.3. W okresie objętym kontrolą MZD przeprowadzał kontrole okresowe stanu technicznego dróg³², wymagane co najmniej raz w roku, określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego oraz kontrole okresowe stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, wymagane co najmniej raz na 5 lat, określone w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Kontrole przeprowadzały osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. Wyniki tych kontroli były udokumentowane protokołami kontroli, zawierającymi m.in.: opis stanu nawierzchni, chodników, oznakowania pionowego i poziomego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, poboczy, dokumentację fotograficzną oraz informację o realizacji zaleceń z poprzednich kontroli okresowych. Według

³⁰ Badaniem objęto wpisy w dziennikach objazdu dróg 6 najdłuższych odcinków 5 zarządzanych dróg, o łącznej długości 30,3 km, w tym 3 odcinków 2 dróg krajowych i 3 dróg powiatowych.

³¹ „ZgłoszeniaBB - System obsługi zgłoszeń miasta Bielsko-Biała” (<https://zgloszeniabb.pl/mcity/incidents/index>).

³² Badaniem objęto kontrole okresowe 6 najdłuższych odcinków 5 zarządzanych dróg, o łącznej długości 30,3 km, w tym 3 odcinków 2 dróg krajowych i 3 dróg powiatowych.

protokołów kontroli okresowych stan objętych analizą dróg był dobry lub bardzo dobry. W trakcie ww. kontroli stwierdzono m.in.: „nieznaczne uszkodzenia nawierzchni jezdni i chodników, niewielkie spękania siatkowe, zapadnięcia oraz ubytki lepiszcza występujące sporadycznie i mające charakter nieszkodliwy”.

W związku ze stwierdzonym w toku kontroli okresowych stanem technicznym dróg zalecono m.in.: bieżące prace naprawcze oraz dalsze monitorowanie stanu nawierzchni jezdni. Według objętych badaniem protokołów kontroli, zalecenia pokontrolne z kontroli okresowych dróg były realizowane.

(akta kontroli str. 670-777)

3.4. Realizacja obowiązku wymiany znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonego w § 2 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 drogach³³, nie była przedmiotem kontroli organu zarządzającego ruchem. MZD zakończyło proces wymiany znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2008-2010, za wyjątkiem wymiany barier ochronnych na drogach gminnych, co przedstawiono w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 218-221, 549-575)

3.5. W kontrolowanym okresie, zgodnie z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach, w MZD prowadzono analizę wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w ramach opiniowania projektów organizacji ruchu drogowego. W zakresie analiz projektów organizacji ruchu formułowano opinie dotyczące układu komunikacyjnego planowanych inwestycji oraz uwagi i zalecenia np. w zakresie niezbędnego oznakowania remontowanych odcinków dróg.

(akta kontroli str. 222-241)

W zakresie wykorzystania wyników ww. badań do poprawy stanu bezpieczeństwa Dyrektor wyjaśnił: *„MZD (...) bierze udział w uzgadnianiu projektów organizacji ruchu drogowego (opinia dotycząca dróg publicznych). Na etapie uzgadniania organizacji ruchu projekty na czas prowadzenia prac w pasie drogowym są analizowane pod kątem: generowanych zagrożeń bezpieczeństwa i utrudnienia ruchu drogowego, trwających aktualnie robót drogowych i eliminacji mogących powstać konfliktów wprowadzanych organizacji ruchu (koordynacja prowadzonych robót), wpływu na ruch drogowy i nakazywanie prowadzenia prac poza godzinami szczytu (...) maksymalnego zachowania dostępności do obiektów przyległych (użyteczności publicznej, usługowych itp.). W przypadku zamknięć dróg analizowane są trasy objazdu pod względem bezpieczeństwa ruchu, funkcjonalnym i ekonomicznym z uwzględnieniem zapewnienia dojazdu pojazdów uprzywilejowanych i obsługi komunikacji miejskiej. (...) Przedstawiona organizacja ruchu na czas robót jest sprawdzana z uwzględnieniem ww. elementów. Podstawę prowadzonych analiz stanowią projekty tymczasowej organizacji ruchu. W przypadku braku spełnienia warunków bezpiecznego prowadzenia prac, opinia MZD jest negatywna, a projekt wymaga ponownej opinii”.*

(akta kontroli str. 549-575)

3.6. W MZD podejmowano działania w celu zmiany organizacji ruchu w związku z wnioskami Policji w tej sprawie. W latach: 2018-2020 (30 września) do MZD wpłynęło łącznie 26 wniosków Policji dotyczących zmiany organizacji ruchu (w poszczególnych latach odpowiednio: 9, 8 i 9 wniosków). Wnioski dotyczyły m.in.:

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm. Dalej: „rozporządzenie ws. warunków technicznych dla znaków”.

uzupełnienia oznakowania pionowego i poziomego lub dokonania jego korekty, montażu progów zwalniających, sprawdzenia długości trwania sygnału zielonego na przejściu dla pieszych oraz poprawy organizacji ruchu na przejeździe dla rowerzystów. Zasadność ww. wniosków analizowano m.in. w ramach działalności Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego³⁴. Do dnia 30 września 2020 r. MZD zrealizował zadania określone w 16 wnioskach, 6 wniosków przeznaczono do realizacji w terminie do końca 2021 r., a 4 wnioski uznano za niezasadne.

Ponadto, przedstawiciele Komendy Miejskiej Policji zgłosili Komisji BRD 22 wnioski w sprawie zmiany organizacji ruchu, w tym w latach 2018 i 2019 odpowiednio: 7 i 15 wniosków. Ww. wnioski dotyczyły m.in.: doświetlenia przejść dla pieszych, likwidacji znaku drogowego, likwidacji możliwości parkowania, przesunięcia przystanku autobusowego, ograniczenia ruchu pojazdów oraz poprawy bezpieczeństwa przez przebudowę skrzyżowania. Do 30 września 2020 r. wykonano 15 wniosków, a 7 wniosków przeznaczono do realizacji w terminie do końca 2021 r.

(akta kontroli str. 382-442)

3.7. Dyrektor 19 września 2019 r. zlecił³⁵ wykonanie opracowania pn. *Dokonanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej w Bielsku-Białej*. Opracowanie to zostało wykonane 29 listopada 2019 r., tj. w terminie określonym w umowie i zawierało m.in. wyniki analizy wypadków oraz propozycje działań naprawczych na odcinkach dróg szczególnie niebezpiecznych o znacznej koncentracji wypadków, w tym śmiertelnych. Według ww. opracowania największa liczba wypadków śmiertelnych występuje w grupie pieszych użytkowników dróg oraz rowerzystów. W ramach działań naprawczych zalecono m.in. zmianę usytuowania przejść dla pieszych i lokalizacji przystanków komunikacji zbiorowej oraz wybudowanie chodników i zatok przystankowych.

(akta kontroli str. 443-484)

Odnosząc się do wykorzystania ww. opracowania Dyrektor wyjaśnił: „określone w nim zagrożenia i szczegółowa analiza zdarzeń drogowych zostały uwzględnione w zrealizowanych w tym roku rozbudowach ulic: Krakowskiej i Żywieckiej, są również uwzględniane w wykonywanym projekcie »Rozbudowa ul. Warszawskiej w Bielsku-Białej«. Wykonanie (...) analiz, a także opracowanych z ich wykorzystaniem projektów ma przełożenie na realizację konkretnych inwestycji drogowych w aspekcie bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

(akta kontroli str. 576-579)

W dniu 22 marca 2019 r. Dyrektor zawarł umowę³⁶, dotyczącą wykonania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie *Analizy funkcjonowania skrzyżowania ulic: Niepodległości – Kryształowa - Karola Krausa z uwzględnieniem przyległego układu ulic w kontekście oddania do użytkowania odcinka drogi KDZ-1 w Bielsku-Białej*. Umową z 6 maja 2020 r.³⁷ zlecono wykonanie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie *Rozbudowy DK 52 (ul. Krakowskiej/ul. Żywieckiej) w Bielsku-Białej*”. Ww. audyty zawierały m.in. pomiary i analizy natężenia ruchu, ocenę organizacji ruchu, w tym istniejącego oznakowania pionowego i poziomego, ocenę

³⁴ Tj. komisji powołanej zarządzeniem Prezydenta Miasta 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-Białej, Komendy Miejskiej Policji w Bielsku-Białej, 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; dalej: „Komisja BRD”.

³⁵ Umową na kwotę 47 601,00 zł.

³⁶ Na kwotę 23 985,00 zł.

³⁷ Na kwotę 9.840,00 zł.

spełnienia podstawowych kryteriów bezpieczeństwa ruchu drogowego dla skrzyżowań.

(akta kontroli str. 485-548)

Odnosząc się do wykorzystania ww. audytów Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił: „MZD wykorzystuje wyniki audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego (...) Dla istniejącej drogi krajowej nr 52 w Bielsku-Białej (...) w wyniku opracowania przedmiotowego audytu zostały podjęte przez MZD niżej wymienione działania na ciągu drogi DK52: (...) ujednotwiono sposób oznakowania przejść dla pieszych poprzez jednorodne zastosowanie oznakowania punktowych elementów odblaskowych na wszystkich przejściach dla pieszych (...) usunięto wskazane błędy w zastosowanych znakach pionowych (...) doprowadzono do działania sygnalizacji ostrzegawczej na przejściu dla pieszych przy stadionie miejskim (...) Biorąc pod uwagę audyt: „Analizy funkcjonowania skrzyżowania ulic: Niepodległości – Kryształowa – Karola Krausa (...) zastosowano tablice U-3c na wyspie środkowej ronda w celu podkreślenia konieczności zmiany trajektorii ruchu przez pojazdy poruszające się w ciągu ul. Niepodległości (...)”.

(akta kontroli str. 779-792)

MZD nie zlecał przeprowadzania kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie identyfikacji źródeł zagrożeń na sieci drogowej.

Dyrektor wyjaśnił: „przeprowadzanie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego identyfikującego źródła zagrożeń na sieci drogowej MZD realizuje w formule prac Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Prezydencie Miasta. W tym gronie omawiane są zidentyfikowane źródła zagrożeń, tam też proponowane są środki zaradcze, najczęściej w formie opracowywania i wdrażania nowych stałych projektów organizacji ruchu (...) Elementem kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego szczegółowo identyfikującym źródła zagrożeń na sieci drogowej są wykonywane klasyfikacje odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej”.

(akta kontroli str. 576-582)

3.8. W zakresie korzystania na etapie przygotowania inwestycji lub utrzymania dróg z opracowań: „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych”, „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego”, „Wytyczne zarządzania prędkością na drogach samorządowych”, Dyrektor wyjaśnił, że MZD przygotowując zadania projektowe analizuje istniejącą zabudowę przyległą do pasa drogowego, uzbrojenie terenu oraz uwarunkowania formalne, m.in. takie jak własności działek oraz uwarunkowania lokalne w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz że: „Przygotowywane specyfikacje techniczne stanowiące w postępowaniu przetargowym opis przedmiotu zamówienia zawierają podstawowe dane realizacyjne oparte o ww. analizy oraz oczekiwania zamawiającego względem końcowego produktu – dokumentacji projektowej. Z posiadanej przez MZD wiedzy projektanci realizujący na jego zlecenie projekty znają przywołane wytyczne i je wykorzystują w procesie projektowania (...) Niezależnie od wymienionych (...) wytycznych MZD informuje, że przy projektowaniu tras rowerowych korzysta z rozwiązań ujętych w opracowaniu „Standardy i wytyczne kształtowania infrastruktury rowerowej - Metropolia Silesia marzec 2016” oraz posiada własne ustandaryzowane rozwiązania doświetlenia przejść dla pieszych, uwzględniających wskazane (...) wytyczne. Do 30 września 2020 takich przejść zostało zrealizowanych już 72, a 18 jest w trakcie realizacji w br.

(akta kontroli str. 576-583)

3.9. W okresie objętym kontrolą organy Policji nie występowały do MZD o wskazanie lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych. Natomiast Dyrektor informował Komendę Miejską Policji w Bielsku-Białej³⁸ o miejscach niebezpiecznych, w związku z przekazanymi do MZD informacjami mieszkańców Miasta o m.in. przekraczaniu prędkości na niektórych ulicach. W treści ww. informacji zawarto wnioski w sprawie dokonywania kontroli prędkości pojazdów w rejonach miejsc niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 576-602)

MZD otrzymał w okresie objętym kontrolą 8 wniosków Komendy Policji w sprawie lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych, z tego 2 wnioski w 2018 r., 3 w 2019 r. i 3 w 2020 r. (do 30 września). W odpowiedzi Dyrektor informował Komendę Policji o m.in.: podjęciu działań w celu opracowania lub aktualizacji projektów organizacji ruchu, mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu we wskazanych miejscach niebezpiecznych, tj. wprowadzenie ograniczeń prędkości, sygnalizacji świetlnej lub dokonanie korekt w oznakowaniu pionowym i poziomym.

(akta kontroli str. 392-442, 603-623)

Główny Inspektorat Transportu Drogowego³⁹ nie występował do MZD o przekazanie danych dotyczących lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych na terenie Miasta, natomiast Dyrektor przekazał do GITD wniosek z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie instalacji fotoradaru w miejscu szczególnie niebezpiecznym. W odpowiedzi z 20 czerwca 2018 r. Dyrektor Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym GITD poinformował, że *„zebrane materiały w sprawie nie uzasadniają obecnie podjęcia decyzji o konieczności instalacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego w przedmiotowej lokalizacji”*. Naczelnik Delegatury Śląskiej GITD pismem z 4 lipca 2019 r. w ww. sprawie poinformował, że: *„proponowana (...) lokalizacja została włączona do prowadzonego przez GITD rejestru wniosków, które będą poddane ponownej analizie w przypadku powstania okoliczności umożliwiających dalszą rozbudowę systemu”*.

(akta kontroli str. 576-590, 624-628)

MZD posiadał informacje o zdarzeniach drogowych, które w okresie objętym kontrolą miały miejsce na sieci zarządzanych dróg, z ustaloną przyczyną jego wystąpienia. Pismami z 17 grudnia 2018 r. i 20 grudnia 2019 r. Dyrektor wystąpił do Komendy Policji o przesłanie statystyk zdarzeń drogowych, które miały miejsce na ulicach Miasta w latach odpowiednio: 2018 i 2019, z uwzględnieniem ich liczby, rodzaju i przyczyn. Powyższe informacje MZD otrzymał odpowiednio: 21 stycznia 2019 r. i 29 stycznia 2020 r. Według otrzymanych statystyk najczęstszymi przyczynami zdarzeń drogowych były m.in.: nieprawidłowe zmienianie pasa ruchu, niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami, nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu oraz nieprawidłowe omijanie lub wymijanie. Stan jezdni i zabezpieczenie robót na drodze były przyczyną odpowiednio: 95 i 4 zdarzeń drogowych w 2019 r.⁴⁰, natomiast w statystykach nie odnotowano, jako przyczyn zdarzeń drogowych: organizacji ruchu lub działania sygnalizacji świetlnej.

(akta kontroli str. 629-640, 793-795)

Zastępca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił: *„przykładowe działania, jakie były podejmowane przez MZD w zakresie stanu jezdni to: remonty cząstkowe na ulicach: Cieszyńskiej, Skarpowej, Tadeusza Regera, Akademii Umiejętności, Żywieckie Przedmieście. Ponadto na ulicy Tadeusza Regera uzupełniono pobocza,*

³⁸ Dalej: „Komenda Policji”.

³⁹ Dalej: „GITD”.

⁴⁰ Przekazana do MZD przez Komendę Policji statystyka zdarzeń drogowych za 2018 r. nie zawierała danych w zakresie zdarzeń drogowych, których przyczynami były: stan jezdni, zabezpieczenie robót na drodze, organizacja ruchu lub działanie sygnalizacji świetlnej.

wyregulowano wpust uliczny, a także wykonano przebudowę wpustu ulicznego. W zakresie zabezpieczenia robót na drodze (...) weryfikacja oznakowania tymczasowego w terenie we wszystkich przypadkach sprowadziła się do bezpośrednich rozmów z kierownictwem budowy, w efekcie czego nieprawidłowości były (...) usuwane”.

(akta kontroli str. 796-800)

W zakresie wykorzystania statystyk zdarzeń drogowych Dyrektor wyjaśnił: „informacje o zdarzeniach drogowych wykorzystywane były (...): przy wykonywaniu audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego (...), przy wykonaniu klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków (...) oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (...) podczas analiz dotyczących funkcjonowania organizacji ruchu (...) stanowią element wniosku o dofinansowanie”.

(akta kontroli str. 576-590)

3.10. Odnosząc się do udziału MZD w sporządzaniu przez Policję kart zdarzenia drogowego w latach 2018-2020 (30 września), Dyrektor wyjaśnił, że „Zarządca drogi nie brał udziału w procesie sporządzania przez Policję kart zdarzenia drogowego (lub ich weryfikacji)”.

(akta kontroli str. 576-590)

3.11. W kontrolowanym okresie MZD podjął działania w celu rozbudowy sześciu skrzyżowań dróg różnej kategorii, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o drogach publicznych⁴¹, z czego do dnia zakończenia kontroli zakończono realizację dwóch zadań⁴².

(akta kontroli str. 576-590)

Dyrektor MZD wyjaśnił: „wszystkie wnioski zarządu drogi (...) zostały pozytywnie rozpatrzone i ujęte są w wieloletnim planie inwestycji Miasta Bielska-Białej (...) Nie było też przypadków, w których zarządca drogi odstępował od wystąpienia z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowania z uwagi na potencjalne, niezbędne do poniesienia, koszty realizacji tych inwestycji”.

(akta kontroli str. 576-590)

W kontrolowanym okresie do MZD nie wpłynęły wnioski dotyczące budowy lub przebudowy skrzyżowań dróg różnej kategorii, natomiast MZD otrzymał wniosek Komendy Miejskiej Policji z 31 stycznia 2018 r., dotyczący zmiany organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg różnej kategorii, tj. wprowadzenia rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego na skrzyżowaniu drogi krajowej nr 1 (ul. Warszawska) z drogą gminą nr 160701S (ul. Poligonowa). W odpowiedzi pismem z dnia 21 lutego 2018 r. Dyrektor poinformował o opracowaniu projektu organizacji ruchu oraz przesłaniu ww. projektu do Komendy Policji.

(akta kontroli str. 576-590, 641-648, 793-795)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W MZD w kontrolowanym okresie nie zapewniono aktualności ewidencji dróg w zakresie mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg, co było niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, wg którego - aktualizacji ewidencji

⁴¹ Według art. 25 ust. 1 ustawy o drogach publicznych budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii.

⁴² Tj.: skrzyżowania drogi gminnej nr 160431S (ul. Kowalska) z drogą powiatową nr 7433S (ul. Koliasta) oraz skrzyżowania drogi powiatowej nr 7464S (ul. ks. Stanisława Stojalowskiego) z drogą gminną nr 161027S (ul. Wyzwolenia) oraz drogą powiatową nr 7417S (ul. Władysława Broniewskiego).

dróg dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(akta kontroli str. 649-669)

Zastępca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił⁴³: „ostatni raz mapa techniczno-eksploatacyjna aktualizowana była w 2010 r. Na dzień dzisiejszy wymaga ona aktualizacji w pewnym zakresie danych. Ze względu na fakt, iż proces aktualizacji jest mało intuicyjny, zlecano aktualizację elementów systemu zarządzania drogami firmie zewnętrznej. Brak możliwości przeprowadzania powyższych zmian samodzielnie przez pracowników MZD (...) były podstawą, aby przygotować postępowanie przetargowe na zakup nowej platformy do zarządzania drogami. W chwili obecnej MZD wyłonił wykonawcę na wykonanie i dostarczenie nowego systemu do zarządzania drogami (...) Okresowy brak aktualnej mapy techniczno-eksploatacyjnej nie wpłynął na bieżącą pracę Miejskiego Zarządu Dróg”

(akta kontroli str. 779-792)

Inspektor Nadzoru MZD prowadząca ewidencję dróg wyjaśniła: „Nie można obecnie z systemu pozyskać aktualnej mapy. Przyczyną braku możliwości wygenerowania mapy techniczno-eksploatacyjnej, jest brak automatycznej funkcji w systemie. Aktualizację należało zlecić zewnętrznym firmom, posiadającym możliwości obsługi naszego programu, co (...) stanowiło jedną z przesłanek potrzeby zmiany systemu”.

(akta kontroli str. 778)

2. MZD do dnia 30 września 2020 r. nie zakończył procesu wymiany drogowych barier ochronnych na drogach gminnych, co było niezgodne z § 2 ust. 6 rozporządzenia ws. warunków technicznych dla znaków⁴⁴, wg którego urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego należało wymienić do 31 grudnia 2008 r. Wymiany wymagało⁴⁵ 20 z 210 (9,5%) barier ochronnych, o łącznej długości 85 m, zlokalizowanych na drogach gminnych.

(akta kontroli str. 218-221)

Zastępca Dyrektora ds. Administracji Drogowej wyjaśnił: „MZD na podstawie ilości prac do wykonania i ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (...) podjął decyzję o przeznaczeniu przeważającej części środków finansowych (...) regulacji (...) wysokościowej wjazdów nastudziennych ze względu na bezpośredni wpływ na zagrożenie w ruchu drogowym (większym niż nie spełniające warunków rozporządzenia bariery (...)) W dniu 16 października 2018 r. MZD ogłosił przetarg na „Bieżące utrzymanie ulic gminnych na terenie Miasta, w strefie wschodniej i zachodniej” - w 2019 r. zadanie nr 3 ww. przetargu dotyczyło m.in. prac w zakresie barier (...). Ze względu na brak zainteresowania ze strony jakiegokolwiek wykonawcy (...) zadanie to trzeba było unieważnić”.

(akta kontroli str. 779-792)

Zdaniem NIK, przytoczone w ww. wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niewykonania obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencję zarządzanych dróg prowadzono w MZD zgodnie z wymogami określonymi w załącznikach do rozporządzenia w sprawie ewidencji, a wymagane prawem budowlanym, okresowe kontrole stanu technicznego dróg przeprowadzały

⁴³ Z-ca Dyrektora ds. Administracji Drogowej udzielił odpowiedzi na pytania skierowane do Dyrektora.

⁴⁴ Według 2 ust. 6 ww. rozporządzenia urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (...) zostaną zastąpione urządzeniami spełniającymi warunki rozporządzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r.

⁴⁵ Według stanu na dzień 9 października 2020 r.

osoby uprawnione. MZD dysponował danymi o zdarzeniach drogowych, które w okresie objętym kontrolą miały miejsce na sieci zarządzanych dróg oraz o przyczynach ich wystąpienia. NIK pozytywnie ocenia dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej oraz wykonywanie i wykorzystywanie audytów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W MZD nie zapewniono aktualności ewidencji dróg w zakresie mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg oraz nie zakończono procesu wymiany drogowych barier ochronnych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań na rzecz zapewnienia:

- 1. Aktualizowania mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg z wymaganą częstotliwością;**
- 2. Wymiany drogowych barier ochronnych na drogach gminnych na bariery spełniające wymagania.**

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Katowice, dnia 18 grudnia 2020 r.

Kontroler

Aleksander Małysz

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....