



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.031.03.2020

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent Miasta Częstochowy
Urząd Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-202 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Częstochowy ¹ , ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk Prezydent Miasta Częstochowy ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.2. Ocena sposobu finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.3. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych wcześniej bądź później, 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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Pękuł, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/289/2020 z 19 października 2020 r.2. Lucyna Mol, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/297/2020 z 29 października 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd lub Urząd Miasta.

² Zaświadczenie z dnia 1 grudnia 2014 r. Dalej: *Prezydent*.

³ Czynności kontrolne zakończono w dniu 25 listopada 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania administracyjne zarządzającego ruchem realizowało w Urzędzie Biuro Inżyniera Ruchu⁶. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu określono zadania BIR w zakresie organizacji ruchu, kontroli i analiz oraz bezpieczeństwa ruchu, wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸. Kierownik BIR został upoważniony przez Prezydenta do załatwiania w jego imieniu spraw w zakresie organizacji ruchu. Pracownicy realizujący zadania organu zarządzającego ruchem posiadali odpowiednie wykształcenie, niezbędne dla rzetelnego wykonywania obowiązków, a ich zadania zostały określone w zakresach obowiązków.

W ramach działalności Urzędu Miasta, BIR realizowało czynności administracyjne zarządzającego ruchem, a ponoszone z tego tytułu koszty były kosztami ogólnozakładowymi Urzędu. BIR analizowało potrzeby finansowe związane z realizacją zadań własnych, dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zasadnicza część wydatków bieżących i majątkowych, odnoszących się do bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponoszona była przez Miejski Zarząd Dróg i Transportu w Częstochowie⁹ - jednostkę organizacyjną Urzędu, pełniącą rolę zarządcy dróg.

Stwierdzone nieprawidłowości w działaniu BIR, związane były z nieprzestrzeganiem niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰ i dotyczyły: braku części danych w prowadzonej ewidencji projektów organizacji ruchu, przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu, które nie zawierały wymaganych terminów wprowadzenia organizacji ruchu, przypadków nie informowania zarządcy dróg przez BIR o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu oraz niepełnej realizacji obowiązków kontrolnych określonych w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Miasta Częstochowy nie powołano zespołu, do którego należałaby realizacja zadań analogicznych, jak w przypadku Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹² woj. śląskiego, Miasto Częstochowa reprezentował Zastępca

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

⁶ Zwane dalej także: *BIR*.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.; zwana dalej: *Prawo o ruchu drogowym*.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.; zwana dalej: *ustawą o drogach*.

⁹ Zwany dalej: *MZDiT*.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, zwane dalej: *rozporządzeniem ws. zarządzania ruchem*.

¹¹ 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.

¹² Dalej: *WRBRD*.

Prezydenta Miasta Częstochowy. W odpowiedzi na pismo Sekretarza WRBRD w Katowicach z 19 lutego 2019 r., skierowane do Prezydenta, Kierownik Biura Inżyniera Ruchu przekazał WRBRD 5 lipca 2019 r. informacje na temat planowanych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, celem ich wykorzystania w przygotowywanym przez WRBRD „Regionalnym Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” na lata 2019-2020.

(akta kontroli str. 5, 14-15)

1.2. Prezydent z dniem 15 lutego 2018 r.¹³ utworzył, w ramach Urzędu Miasta, Biuro Inżyniera Ruchu, do którego należały zadania w zakresie organizacji ruchu, kontroli i analiz oraz bezpieczeństwa ruchu, wynikające m.in. z przepisów Prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o drogach. Zgodnie z § 12 pkt 27 Regulaminu Organizacyjnego, do zakresu działania ww. Biura należało m.in.:

- w zakresie organizacji ruchu: sporządzanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, wydawanie warunków do opracowania projektów organizacji ruchu;
- w zakresie kontroli i analiz: nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, nadzór nad organizacją i zarządzaniem ruchem;
- w zakresie bezpieczeństwa ruchu: gromadzenie danych o wypadkach i kolizjach, opracowywanie analiz bezpieczeństwa ruchu, przeprowadzanie audytów bezpieczeństwa projektów organizacji ruchu, współpraca w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego z innymi jednostkami (w szczególności z Policją i Strażą Miejską), współpraca w tworzeniu programów bezpieczeństwa ruchu pojazdów i pieszych w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 45-56)

Pracownicy Urzędu realizujący zadania w zakresie zarządzania ruchem posiadali pisemnie określone zakresy obowiązków. Do zadań pracowników BIR, w zależności od zajmowanego stanowiska należało m.in.: wydawanie warunków do opracowania projektów organizacji ruchu, rozpatrywanie wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu, sporządzanie projektów organizacji ruchu, prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, prowadzenie elektronicznej ewidencji oznakowania, gromadzenie danych o wypadkach i kolizjach, wydawanie zezwoleń na wykorzystywanie dróg w sposób szczególny, prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania istniejącej organizacji ruchu oraz jej zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, nadzór nad organizacją i zarządzaniem ruchem. Prezydent upoważnił Kierownika BIR¹⁴ do załatwiania w jego imieniu spraw z zakresu organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 111, 116-162)

Do czasu utworzenia BIR (15 lutego 2018 r.) obowiązki w zakresie zarządzającego ruchem realizował Miejski Zarząd Dróg i Transportu¹⁵ w Częstochowie, na podstawie postanowień Regulaminu Organizacyjnego¹⁶ tej jednostki. Formalnie zadania MZDiT w zakresie pełnienia obowiązków zarządzającego ruchem na

¹³ Zarządzeniem nr k.1.2018 z 12 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy.

¹⁴ Upoważnienie nr BDG.0052.1.18.2018 z 21 lutego 2018 r. wydane m.in. na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1a ustawy o drogach.

¹⁵ Zwany dalej: MZDiT lub Zarząd.

¹⁶ Zatwierdzonego Zarządzeniem Nr 1670/13 Prezydenta Miasta Częstochowy z 11 września 2013 r. (obowiązującym do 22 stycznia 2019 r.).

drogach w rozumieniu ustawy o drogach zostały wykreślone Zarządzeniem Nr 136.2019 Prezydenta Miasta Częstochowy z 22 stycznia 2019 r.

Prezydent wyjaśnił, że w 2018 r. MZDiT przygotowywał jeszcze inne istotne zmiany organizacyjne oraz że planowano wszystkie zaistniałe i przygotowywane zmiany objąć zapisami jednego dokumentu. Wskazał, iż faktyczne zaprzestanie realizacji zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach przez MZDiT nastąpiło z dniem 15 lutego 2018 r., kiedy wykonywanie tych zadań podjęło BIR.

(akta kontroli str. 45-62, 87-110, 113)

1.3. W BIR przeznaczono sześć etatów na realizację zadań zarządzania ruchem, z czego obsadzono pięć etatów, tj. Kierownik Biura Inżyniera Ruchu, stanowiska: ds. kontroli i analiz; ds. organizacji ruchu drogowego, ds. bezpieczeństwa ruchu, ds. obsługi sekretariatu. W toku niniejszej kontroli NIK prowadzono nabór na stanowisko ds. organizacji ruchu drogowego. Dwóch pracowników BIR posiadało wykształcenie średnie techniczne (tytuł technika drogowego o specjalności drogi i mosty kołowe), a jeden wykształcenie wyższe inżynierskie o specjalności konstrukcje budowlane i inżynierskie. Kierownik BIR ukończył studia podyplomowe w zakresie ekspertyzy wypadku drogowego oraz kurs dla audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pracownicy realizujący zadania organu zarządzającego ruchem poszerzali wiedzę z zakresu zarządzania ruchem poprzez udział w szkoleniach w zakresie: stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (trzech pracowników)¹⁷, imprez w pasie drogi publicznej - procedury, teoria i praktyka - zmiany w organizacji ruchu, zajęcie pasa drogowego - zezwolenie na odbycie imprezy masowej (dwóch pracowników)¹⁸, projektowania i zatwierdzania stałej organizacji ruchu - prawo, projektowanie i praktyka (jeden pracownik)¹⁹, możliwości i wyzwania inteligentnych systemów transportowych (dwóch pracowników)²⁰.

(akta kontroli str. 5-6, 164-174)

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w zarządzie BIR były 1 152 drogi o łącznej długości 657,1 km. W kolejnych latach 2018²¹-2020 (I półr.) złożono odpowiednio:

- 131, 187 i 86 - projektów stałej organizacji ruchu,
- 928, 1062 i 498 - projektów czasowej organizacji ruchu,
- 0, 3 i 1 - uproszczonych projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 6, 13)

Zdaniem Kierownika BIR, liczba pracowników realizujących zadania BIR jest niewystarczająca, uwzględniając liczbę i długość dróg oraz liczbę zatwierdzanych projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 6)

1.4. Stałe organizacje ruchu dla wszystkich dróg publicznych pozostających w zarządzie BIR zostały zatwierdzone 14 czerwca 2017 r. przez Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu w Częstochowie.

(akta kontroli str. 179-187)

1.5. Prowadzona, w wersji elektronicznej, ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (odrębnie dla organizacji stałych i czasowych), poza przypadkami

¹⁷ Zrealizowane w 2020 r.

¹⁸ Zrealizowane w 2018 r.

¹⁹ Zrealizowane w 2018 r.

²⁰ Zorganizowane w 2018 r.

²¹ Od marca 2018 r.

opisanymi w poniższej sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, spełniała wymagania określone w § 9 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 188-211)

Na podstawie badania dokumentacji dot. próby 20 projektów organizacji ruchu²² stwierdzono, że poza przypadkami wskazanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, projekty organizacji ruchu wpływające do Urzędu w celu zatwierdzenia były rozpatrywane zgodnie z przepisami rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Organ zarządzający ruchem zatwierdzał projekty organizacji ruchu w terminie od 1 do 19 dni.

Do złożonych projektów organizacji ruchu dołączono opinię właściwego komendanta Policji, wymaganą na mocy § 7 ust. 2 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Projekty organizacji ruchu, poza jednostkowymi przypadkami, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, tj. m.in.: plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy, plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1 000, opis techniczny z charakterystyką drogi i ruchu na drodze.

(akta kontroli str. 212-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do prowadzonej ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, w przypadku trzech z 17 zbadanych projektów organizacji ruchu²³ nie wpisano danych, o których mowa w § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, tj. rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a dodatkowo, w jednym przypadku - czasowej organizacji ruchu, do ewidencji nie wpisano również danych, o których mowa w § 9 ust. 2 pkt 8 tego rozporządzenia, tj. przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 188-211)

Jak wyjaśnił Kierownik BIR, w jednym przypadku braki te wynikały z przeoczenia pracownika BIR, a w pozostałych przypadkach powodem był brak informacji BIR o wprowadzeniu poszczególnych organizacji ruchu, tj. zawiadomień lub protokołów odbioru inwestycji, będących podstawą wpisu do ww. ewidencji.

(akta kontroli str. 266, 775-776)

NIK zwraca uwagę, że w dwóch z ww. przypadków, chociaż BIR nie został formalnie poinformowany o wprowadzeniu organizacji ruchu, to jednak przedstawiciel BIR wchodził w skład komisji dokonujących protokolarnego odbioru technicznego prowadzonych inwestycji, wobec czego był w posiadaniu pełnej wiedzy o faktycznym wprowadzeniu tych organizacji ruchu.

2. Zatwierdzono 7 z 19 badanych projektów organizacji ruchu²⁴, pomimo że nie zawierały one niektórych elementów wymaganych § 5 ust. 1 pkt 6 i 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, tj. w trzech przypadkach nie określono przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu²⁵, w trzech przypadkach nie wskazano terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji

²² Siedem pierwszych z 2018 r. i 2019 r. oraz sześć pierwszych z 2020 r.

²³ Łącznie badano 20 projektów organizacji ruchu, przy czym jeden projekt nie został zatwierdzony, a dwa nie zostały do dnia zakończenia kontroli wprowadzone.

²⁴ Łącznie badano 20 projektów organizacji ruchu, przy czym jeden projekt nie został zatwierdzony.

²⁵ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych przez Kierownika BIR pismami o nr: BIR.7220.1.2018, BIR.7220.2.2918, BIR.7220.113.2018.

ruchu²⁶, a w jednym przypadku złożony projekt organizacji ruchu nie zawierał podpisu projektanta²⁷.

(akta kontroli str. 212-214, 250-257, 263)

Jak wyjaśnił Kierownik BIR: „Regulacja § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem przewiduje, że »w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze« tzn. jeżeli przedmiotem opracowania jest wyłącznie projekt stałej organizacji ruchu (BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.30.2019), nie ma wymogu wpisywania przez projektanta przewidywanego terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych - Wyrok WSA w Gliwicach z 15.01.2015r., II SA/GI 949/14, LEX nr 1810181. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że przewidywany termin wprowadzenia organizacji ruchu określany przez projektanta organizacji ruchu nie jest wiążący, gdyż np. przy organizacjach zaplanowanych wydarzeń kulturowych (np. imprezy, festyny, wystawy, itp.) na konkretną datę nie można mówić o terminie przewidywanym, lecz o terminie odgórnie zaplanowanym. Ponadto zarządca ruchu, wg § 8 ust. 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, narzuca własny termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (dotyczy BIR.7220.1.2018, BIR.7220.2.2018, BIR.7220.113.2018).

Brak podpisu projektanta we wniosku BIR.7220.113.2018 wyjaśniono oczywistym przeoczeniem.

(akta kontroli str. 265-266, 775-776)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach ponieważ wymóg określenia przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz wskazania terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu wynika wprost z § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że przywołany w wyjaśnieniach wyrok WSA dotyczył oddalonego zarzutu braku wprowadzenia czasowej organizacji ruchu w sytuacji gdy organizacja ruchu ma charakter stały, a nie odnosił się do braku wymogu wpisywania przez projektanta przewidywanego terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu jeżeli przedmiotem opracowania jest wyłącznie projekt stałej organizacji ruchu²⁸.

3. przypadku 12 z 17 poddanych analizie organizacji ruchu²⁹, pomimo braku wiedzy o wprowadzeniu organizacji ruchu³⁰, BIR nie poinformowało zarządcy dróg (MZDiT) o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu³¹, co było niezgodne z obowiązkiem określonym w § 12 ust. 4 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 212-214)

Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta: „Odnosząc się do obowiązku wynikającego z §12 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury wyjaśniam, że zarządca drogi otrzymuje jeden z egzemplarzy zatwierdzonej organizacji ruchu (czasowej lub stałej), który zawiera informację o terminie utraty ważności danej organizacji.

²⁶ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych przez Kierownika BIR pismami o nr: BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.30.2019.

²⁷ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonej przez Kierownika BIR pismem o nr BIR.7220.113.2018.

²⁸ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych przez Kierownika BIR pismami o nr: BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.30.2019.

²⁹ Łącznie badano 20 projektów organizacji ruchu, przy czym jeden projekt nie został zatwierdzony, a dwa nie zostały do dnia zakończenia kontroli wprowadzone.

³⁰ W związku z brakiem zawiadomienia przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu o wprowadzeniu organizacji ruchu w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

³¹ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych przez Kierownika BIR pismami o nr: BIR.7220.1.2018, BIR.7220.31.2018, BIR.7220.32.2018, BIR.7220.33.2018, BIR.7220.113.2018, BIR.7220.114.2018, BIR.7220.1.2019, BIR.7220.2.2019, BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.29.2019, BIR.7220.2.2020.

Jednocześnie w przypadku gdy wnioskodawcą jest zarządca drogi, informację o upływie terminu ważności organizacji ruchu wskazujemy w zatwierdzeniu”.

(akta kontroli str. 266)

W ocenie NIK, figurowanie daty ważności organizacji ruchu w zatwierdzonej organizacji ruchu, nie zwalnia organu zarządzającego ruchem od wykonania obowiązku, wynikającego z przepisu § 12 ust. 4 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

OCENA CZĄSTKOWA

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu określono zadania BIR w zakresie organizacji ruchu, kontroli i analiz oraz bezpieczeństwa ruchu, wynikające m.in. z przepisów Prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o drogach. Kierownik BIR posiadał upoważnienie Prezydenta do załatwiania w jego imieniu spraw w zakresie organizacji ruchu. Pracownicy realizujący zadania organu zarządzającego ruchem mieli odpowiednie wykształcenie niezbędne dla rzetelnego wykonywania obowiązków. Ich zadania zostały określone w pisemnych zakresach obowiązków. Nieprawidłowości w działaniu BIR związane były z nieprzestrzeganiem niektórych przepisów rozporządzenia ws. zarządzania ruchem i dotyczyły braku części danych w prowadzonej ewidencji projektów organizacji ruchu, przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu, które nie zawierały wymaganych terminów wprowadzenia organizacji ruchu oraz przypadków nie informowania zarządcy dróg przez BIR o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

OBSZAR

2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1. Funkcjonujące w ramach Urzędu Miasta BIR realizowało wyłącznie zadania administracyjne związane z zarządzaniem ruchem drogowym, tj. m.in. rozpatrywało i zatwierdzało projekty organizacji ruchu, określało warunki do opracowania projektów organizacji ruchu, nadzorowało istniejącą organizację ruchu, gromadziło dane o wypadkach i kolizjach. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w planie finansowym Urzędu nie ma wyodrębnionych wydatków na działalność BIR - są to wydatki ogólnozakładowe. Natomiast, w ramach realizacji zadań statutowych³², MZDiT jako jednostka organizacyjna Gminy Miasta Częstochowa, ponosił wydatki związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym wydatki i nakłady inwestycyjne dotyczące organizacji ruchu na drogach.

Plan finansowy MZDiT w latach 2018-2020 wynosił odpowiednio 218 746,7 tys. zł, 229 432,0 tys. zł, 248 255,5 tys. zł³³. Jak wyjaśniła Skarbnik, nie wszystkie zgłaszane potrzeby MZDiT mogły zostać ujęte w budżecie miasta z uwagi na jego możliwości wytyczone planowanymi przez miasto dochodami. MZDiT zgłaszał niedobory na większość zadań, które były przypisane tej jednostce do realizacji. Niedobory te były sukcesywnie obejmowane planem, aby na koniec roku nie powstały z tego tytułu zobowiązania, z tym że jak wskazała Skarbnik, jednostka nie wyodrębniała w tych zgłoszeniach zadań, które bezpośrednio dotyczą zakresu związanego z zarządzaniem ruchem i bezpieczeństwem ruchu drogowego.

BIR w 2019 r. zwracał się, do Wydziału Nadzoru i Administracji³⁴, o uwzględnienie w projekcie budżetu na 2020 r. wydatków na zakup: oprogramowania do projektowania i aktualizowania organizacji ruchu na terenie miasta, licznika ruchu

³² Obejmujących m.in. realizację zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury mającej wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym dotyczącej inżynierii ruchu.

³³ Na dzień 31 października 2020 r.

³⁴ Pismo z dnia 19 lipca 2019 r. nr KWEW.34119.2019.

drogowego oraz wideorejestratora do kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Szacowany koszt ww. zakupów wyniósł 17,5 tys. zł. W 2020 r. dokonano zakupu oprogramowania do projektowania i aktualizowania organizacji ruchu na terenie miasta. Z uwagi na brak zakupu dwóch urządzeń BIR ponowił wniosek o ujęcie zakupu wideorejestratora i licznika ruchu w planie na 2021 r. Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta, ze względu na ograniczone możliwości finansowe budżetu Miasta nie wszystkie potrzeby zgłaszane przez Wydział Urzędu Miasta mogły zostać zrealizowane.

(akta kontroli str. 7, 267, 270-272, 392-395, 397, 421, 459, 477)

2.2. Dyrektor MZDiT wyjaśniła, że w latach 2018-2020 Zarząd, ponosił wydatki związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym inżynierią ruchu drogowego, tj. m.in. związane z wprowadzaniem w terenie zatwierdzonych przez BIR zmian w stałej organizacji ruchu, utrzymaniem istniejącego oznakowania, obsługą, utrzymaniem i budową systemów sterowania ruchem, w wysokości odpowiednio: 4 169,6 tys. zł, 3 516,5 tys. zł, 4 317,1 tys. zł³⁵. Jednocześnie Dyrektor Zarządu wskazała, że ww. zadania realizowane były również przy inwestycjach i remontach prowadzonych przez MZDiT, jednakże w tym przypadku nie jest możliwe wskazanie konkretnej kwoty przeznaczonej wyłącznie na inżynierię ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 397-477)

Zrealizowane w badanym okresie przez MZDiT inwestycje³⁶ związane z oznakowaniem drogowym i sygnalizacją świetlną obejmowały m.in. następujące zadania:

- Inteligentne światła na przejściu dla pieszych przy ul. Św. Rocha, budowa sygnalizacji świetlnej (wartość nakładów 84,9 tys. zł);
- Zakup retroreflektometru - urządzenia pomiarowego do badania widzialności nocnej i dziennej drogowego oznakowania poziomego, o wartości 56,5 tys. zł;
- Dostosowanie sygnalizacji świetlnej do wymogów prawnych - w ramach zadania zrealizowano m.in. budowę sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Kopernika z ul. Śląską i ul. Nowowiejskiego, wykonano instalację sieci światłowodowej dla połączenia sygnalizacji świetlnej z siedzibą MZDiT; wymieniono sterowniki sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach³⁷, dobudowano sieć światłowodową dla systemu monitorowania pracy sygnalizacji świetlnej³⁸, dobudowano urządzenia detekcji ruchu dla pojazdów³⁹, rozbudowano sygnalizację świetlną na skrzyżowaniach⁴⁰, dobudowano detektory radarowe dla rowerów na skrzyżowaniach⁴¹ (wartość poniesionych nakładów w latach 2018-2019 wyniosła 1 326,5 tys. zł);
- Zwiększenie przepustowości skrzyżowania ul. Wręczyckiej, ul. Św. Rocha z ul. Okulickiego - poprawa działania sygnalizacji świetlnej - w ramach zadania zamontowano urządzenia układu detekcji ruchu kołowego, zamontowano

³⁵ Na 31 października 2020 r.

³⁶ Ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu miasta Częstochowy za rok 2018 i 2019 oraz informacji o przebiegu wykonania budżetu miasta Częstochowy za I półrocze 2020 stanowiących załączniki do Zarządzeń Prezydenta Miasta Częstochowy Nr 239.2019 z 29 marca 2019 r., Nr 869.2020 z 30 marca 2020 r. i Nr 1092.2020 z 28 sierpnia 2020 r.

³⁷ Ul. Jagiellońska/Sabinowska, al. Najświętszej Maryi Panny/Al. Wolności, al. Najświętszej Maryi Panny/Wilsonska/Piłsudskiego.

³⁸ Na odcinkach: ul. Jagiellońska (od ul. Orkana do ul. Sabinowskiej), al. Kościuszki (od ul. Jasnogórskiej do Al. Najświętszej Maryi Panny), al. Najświętszej Maryi Panny (od al. Kościuszki do ul. Piłsudskiego).

³⁹ Na skrzyżowaniu al. Wolności.

⁴⁰ Al. Jana Pawła II z ul. Dąbrowskiego i al. Armii Krajowej, al. Najświętszej Maryi Panny z ul. Nowowiejskiego.

⁴¹ Al. Najświętszej Maryi Panny/al. Wolności, al. Najświętszej Maryi Panny/pl. Biegańskiego, al. Najświętszej Maryi Panny/ul. Piłsudskiego, ul. Jagiellońska/ul. Sabinowska, ul. Jagiellońska/CH.

przyciski dla pieszych wraz z niezbędnym okablowaniem, dobudowano odcinki kanalizacji teletechnicznej, uzupełniono maszty sygnalizacyjne, zaktualizowano program sygnalizacji świetlnej (wartość nakładów⁴² wyniosła 59,0 tys. zł).

Dyrektor MZDiT wyjaśniła, że nakłady finansowe poniesione na realizację zadań miały istotny wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Główną przesłanką realizowanych przedsięwzięć było zapewnienie bezpieczeństwa oraz płynności ruchu pojazdów, bezpieczeństwa ruchu pieszego, zarówno na chodnikach jak i przejściach dla pieszych, komfortu widzenia, bezpieczeństwa ruchu rowerowego. Infrastrukturę drogową projektowano i wykonywano w taki sposób, aby ograniczać ryzyko wypadków lub minimalizować ich skutki.

(akta kontroli str. 297-321, 339-375, 397)

2.3. BIR analizował i określał potrzeby w zakresie wyposażenia w sprzęt i oprogramowanie wspomagające pracę Biura. Natomiast MZDiT na bieżąco analizował potrzeby w zakresie środków finansowych niezbędnych dla skutecznej realizacji zadań jednostki, związanych m.in. z inżynierią ruchu drogowego. Dyrektor Zarządu wyjaśniła, że analiza dokonywana jest przy każdorazowym tworzeniu planu na budżetu na rok następny. W trakcie roku budżetowego Zarząd zgłaszał niedobory środków na zadania związane m.in. z utrzymaniem i konserwacją sygnalizacji świetlnej, utrzymaniem oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, utrzymaniem oznakowania poziomego.

(akta kontroli str. 278-282, 322-334, 397, 478-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach działalności Urzędu Miasta BIR realizowało czynności administracyjne zarządzającego ruchem, a ponoszone z tego tytułu koszty były kosztami ogólnozakładowymi Urzędu. BIR analizował potrzeby finansowe dotyczące realizacji zadań własnych, związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego i wnioskował o zakup sprzętu i oprogramowania wspomagającego pracę Biura. Zasadniczą część wydatków bieżących i majątkowych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym dotyczących organizacji ruchu drogowego, ponosił MZDiT - jednostka organizacyjna Urzędu, pełniąca rolę zarządcy dróg.

OBSZAR

3. Wpływ realizowanych zadań na bezpieczeństwo ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Biuro Inżyniera Ruchu w ramach prowadzonych analiz bezpieczeństwa ruchu korzystało z danych Policji o przyczynach wypadków drogowych. Wykorzystywano do tego dwa sposoby pobierania danych, tj. metodę tradycyjną poprzez urzędowe pisma oraz metodę online poprzez dostęp na serwery Policji: <https://policja.orsip.pl/>; <http://sewik.pl/search> lub dostęp indywidualny dla każdego pracownika poprzez stronę <https://aawsd.slaska.policja.gov.pl>.

Pracownicy BIR korzystali z danych Policji, pozyskiwanych bezpośrednio z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w formie opinii (zestawienia kolizji, zdarzeń) dot. pojedynczych zmian w organizacjach ruchu. BIR korzystał także z dostępu do danych aplikacji AAWSD 1.0.2.3 (02.03.2020)

⁴² Na zadanie zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego.

Analizatora wypadków na śląskich drogach <https://aawsd.slaska.policja.gov.pl/map-reports>, udostępnionej pracownikom BIR przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach. Informacje o miejscach wskazywanych przez mieszkańców jako niebezpieczne były pozyskiwane z policyjnej strony <https://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html>. Źródłem informacji wykorzystywanych do analiz w poszczególnych latach, z podziałem na kategorie użytkowników i miejsca zdarzeń była ponadto wyszukiwarka zdarzeń i raportów <http://sewik.pl/>.

(akta kontroli str. 8-10, 777-782)

3.2. W siedmiu⁴³ na osiem przypadków objętych badaniem, w którym miał zastosowanie obowiązek przeprowadzenia przez organ zarządzający ruchem kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, o którym mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, nie został on zrealizowany - z przyczyn niezależnych od BIR.

(akta kontroli str. 212-214)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta: „Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. jednostka wprowadzająca organizację jest zobowiązana powiadomić zarządcą drogi, policję oraz zarządcę ruchu co najmniej 7 dni wcześniej o zamiarze wprowadzenia nowej (czasowej, stałej) organizacji ruchu. Do tej pory nie uzyskaliśmy zawiadomień od jednostek wprowadzających organizację ruchu dotyczących realizacji wymienionych w piśmie zatwierdzeń”.

(akta kontroli str. 266)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił ponadto m.in. że: „Ponieważ upłynął termin ważności zatwierdzonych organizacji ruchu, a zarządca drogi wykonał faktycznie w terenie i terminie obowiązywania zatwierdzonych projektów, uchybiając przy tym obowiązkowi zawiadomienia o tym fakcie Biura Inżyniera Ruchu, które jest nieodzownym elementem postępowania w sprawie zmiany organizacji ruchu, podjęto decyzję o sprawdzeniu w terenie zgodności z projektem wprowadzonych zmian i za datę wprowadzenia przyjęto datę powzięcia informacji o wprowadzeniu tych organizacji w terenie, tj. 4 listopada 2020 r.”

(akta kontroli str. 770-771)

NIK zwraca uwagę, że niepowiadomienie przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu (MZDiT) organu zarządzającego ruchem (BIR), o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia⁴⁴, skutkowało z przyczyn niezależnych od BIR, opóźnioną realizacją kontroli, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, który to obowiązek został zrealizowany w trakcie nin. kontroli NIK.

3.3. W zarządzie BIR, zgodnie z ewidencją dróg dla miasta Częstochowy ujętej w Internetowym Systemie Danych Przestrzennych eDIOM, były 1 152 drogi publiczne, w tym: 1 094 drogi gminne, 49 dróg powiatowych, pięć dróg wojewódzkich i cztery drogi krajowe o łącznej 657,1 km.

(akta kontroli str. 265)

Kontrolę, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, BIR przeprowadził na drogach o długości:

- 42 km (8,78%) w I półroczu 2018 r.,
- 52 km (10,87%) w II półroczu 2018 r.,

⁴³ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych pismami BIR o nr: BIR.7220.31.2018, BIR.7220.32.2018, BIR.7220.33.2018, BIR.7220.114.2018, BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.29.2019.

⁴⁴ Co stanowiło obowiązek określony w § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

- 38 km (7,95%) w I półroczu 2019 r.,
- 90 km (18,82%) w II półroczu 2019 r.,
- 33 km (6,90%) w I półroczu 2020 r.,
- 51 km (10,66%) w II półroczu 2020 r.

(akta kontroli str. 266)

Kontrole przeprowadzano wspólnie z przedstawicielami MZDiT oraz Komendy Miejskiej Policji. Wyniki kontroli udokumentowano w protokołach kontroli, których kopie przekazywano uczestnikom objazdów.

(akta kontroli str. 732-767)

Obowiązek przeprowadzenia powyższych kontroli na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem nie został w pełni zrealizowany. Przykładowo, w żadnym z 10 przypadków objętych szczegółowym badaniem⁴⁵, w którym miał zastosowanie obowiązek przeprowadzenia kontroli, o którym mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, obowiązek taki nie został wykonany, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 212-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Organ zarządzający ruchem w niepełnym zakresie podległych mu dróg objął kontrolami umieszczone na nich znaki drogowe, urządzenia sygnalizacji świetlnej, urządzenia sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, co było niezgodne z § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Kontrolą taką objęto jedynie od 6,9% (w I półr. 2020 r.) do 18,8% (w II półr. 2019 r.) podległych dróg. Przykładowo ww. kontrolą nie objęto żadnej z 10 dróg, których dotyczyły badane przez NIK zatwierdzone organizacje ruchu⁴⁶.

(akta kontroli str. 266)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta: (...) „stosowana zasada kontroli komisyjnej oznakowania z udziałem przedstawicieli Zarządcy dróg, Policji oraz Inspektoratu Transportu Drogowego jest bardzo efektywna, ponieważ pozwala na ocenę oznakowania w terenie pod kątem działalności jednocześnie wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Stosowanie tej formy kontroli ma zasadnicze ograniczenie, tj. możliwość koordynacji czasowej jak i czasu trwania takiej kontroli. Wykonanie objazdu wszystkich dróg o łącznej długości 657,102 km, w tym utwardzonych 478,209 km wymaga kilkudziesięciu godzin kontroli, na które służby nie oddelegują pracowników. Istotnym czynnikiem ograniczającym zakres kontroli jest niski stan osobowy Biura Inżyniera Ruchu (prowadzony nabór). Na niski stan kontroli dróg w 2020 r. miały wpływ ograniczone działania Urzędu i obostrzenia wywołane koronawirusem SARS CoV-2, co skutkowało skróceniem czasu kontroli do możliwości udziału pozostałych członków komisji”.

(akta kontroli str. 770-771)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek, o którym mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, dotyczy organu zarządzającego ruchem, a nie wszystkich uczestników wskazanych w wyjaśnieniu. Ponadto o poziomie obsady osobowej BIR

⁴⁵ Co dotyczy dróg objętych badaniem w ramach próby zatwierdzonych organizacji ruchu.

⁴⁶ Dotyczy organizacji ruchu zatwierdzonych przez Kierownika BIR pismami o nr: BIR.7220.31.2018, BIR.7220.32.2018, BIR.7220.33.2018, BIR.7220.114.2018, BIR.7220.16.2019, BIR.7220.28.2019, BIR.7220.29.2019, BIR.7220.30.2019, BIR.7220.36.2019, BIR.7220.27.2020.

decyduje Prezydent Miasta, do którego obowiązków należy zapewnienie prawidłowej realizacji zadań przez BIR.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia niezapewnienie przez BIR objęcia całości podległych mu dróg kontrolą o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Na ograniczenie skuteczności sprawowanego nadzoru BIR nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, wpływały także stwierdzone przypadki braku realizacji przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu (MZDiT) obowiązku określonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem⁴⁷, co mogło mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu. BIR w ramach prowadzonych analiz bezpieczeństwa ruchu korzystało z szerokiego dostępu do danych i opinii m.in. Policji o przyczynach wypadków drogowych oraz informacji zgłaszanych przez mieszkańców.

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 ws. zarządzania ruchem, a w szczególności zapewnienie:

1. Ujmowania w ewidencji projektów organizacji ruchu danych, o których mowa w § 9 ust. 2 pkt 7 i 8 ww. rozporządzenia.
2. Zatwierdzania projektów organizacji ruchu, zawierających wymagane elementy, wskazane w § 5 ust. 1 pkt 6 i 7 ww. rozporządzenia.
3. Informowania zarządcy drogi o każdym przypadku utraty ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, zgodnie z § 12 ust. 4 ww. rozporządzenia.
4. Przeprowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, w pełnym zakresie podległych dróg.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁷ Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem - jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia m.in. organ zarządzający ruchem, o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

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 22 grudnia 2020 r.

Kontroler
Beata Pękuł
Główny specjalista kp.

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach