



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 410.3.3.2024

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent Miasta Częstochowy
Urząd Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.121.2024
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 19 lipca 2024 r.

P/24/018 Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Częstochowy ¹ , ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta, sprawujący tę funkcję od 19 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 4-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. 2. Prawdliwość zatwierdzanych i wprowadzanych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2022-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/15/2024 z 8 stycznia 2024 r. 2. Wiesław Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/40/2024 z 24 stycznia 2024 r. 3. Andrzej Ziaja, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/16/2024 z 8 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia realizację przez Prezydenta Miasta Częstochowa zadań organu zarządzającego ruchem w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania w zakresie organizacji i zarządzania ruchem były realizowane przez Prezydenta Miasta Częstochowy, który zarządzał siecią dróg wszystkich kategorii, oprócz dróg ekspresowych i autostrad, na terenie Częstochowy o łącznej długości 698,801 km. Wszystkie ww. drogi miały wprowadzoną zatwierdzoną organizację ruchu.

Referat Inżyniera Ruchu⁴ w Wydziale Inżynierii Miejskiej i Kontroli Urzędu Miasta w Częstochowie, któremu powierzono realizację zadania zarządzającego ruchem na drogach niewłaściwie realizował obowiązki określone w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵. W efekcie tego organ zarządzający ruchem nie posiadał pełnych i zgodnych ze stanem faktycznym informacji dotyczących prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych i tym samym nie podejmował prawidłowych i niezbędnych działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach miasta Częstochowy.

Skutkiem nieprawidłowej realizacji przez Referat IR swoich obowiązków były przypadki wprowadzenia na drogach podlegających Prezydentowi Miasta Częstochowy organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, co stwierdzono w wyniku oględzin wybranych ulic Miasta. W szczególności stwierdzono nieprawidłowości polegające na umieszczeniu na drogach oznakowania nieujętego w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu lub braków na drogach oznakowania, które ujęte było w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, umieszczaniu oznakowania w sposób odmienny od przewidzianego w projektach organizacji ruchu, brakach w projektach ruchu oznakowania, którego potrzeba wynikała z sytuacji zaobserwowanych na drogach w trakcie oględzin lub wynikała z przepisów, niezadawalającego stanu technicznego oznakowania, umieszczaniu w pasie drogowym znaków nieznajdujących uzasadnienia lub zbędnych, zastosowania rozwiązań organizacji ruchu stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników infrastruktury drogowej oraz lokalizacji reklam w pasie drogowym.

Na negatywną ocenę działalności Referatu Inżyniera Ruchu wpłynęło również:

- nierzetelne prowadzenie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu poprzez - niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* - nie ujmowanie przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu w przypadku organizacji czasowych, pomimo posiadania takich danych;
- przypadki nie zawarcia w uzasadnieniach odrzuconych projektów powodów odrzucenia oraz jednoznacznego wskazania podstaw prawnych takiego działania;
- przypadki niedochowania terminu określonego w § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, przy przeprowadzaniu kontroli wprowadzenia stałych organizacji ruchu;

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zwany dalej: „Referatem IR”.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 784, zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem*.

- przypadki akceptacji w zatwierdzonych organizacji ruchu, a następnie wprowadzenie do funkcjonowania na terenie Miasta rozwiązań organizacji ruchu niezgodnych z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

1. Prezydent Miasta Częstochowy – jako organ zarządzający ruchem na drogach miasta na prawach powiatu nie przekazał swoich zadań w tym zakresie innym jednostkom. Organ zarządzający ruchem realizował zadania w zakresie organizacji ruchu drogowego w okresie do 1 kwietnia 2021 r. do 31 stycznia 2023 r.⁸ przy pomocy Biura Inżyniera Ruchu, wchodzącego w skład Urzędu, a od 1 lutego 2023 r.⁹ – przy pomocy Referatu IR Wydziału Inżynierii Miejskiej i Kontroli¹⁰ Urzędu.

(akta kontroli str. 6-37)

W Referacie IR zatrudnionych było na koniec 2022 r. sześć osób, na koniec 2023 r. pięć, a sześć w trakcie przeprowadzania kontroli¹¹. Wszystkie osoby zatrudnione w Referacie IR posiadały wyższe wykształcenie, w tym cztery politechniczne.

Zadania związane z organizacją ruchu, w tym rozpatrywanie wniosków dotyczących projektów organizacji ruchu zostały przypisane trzem pracownikom, a nadzorującemu Referat IR Naczelnikowi Wydziału – Inżynierowi Ruchu, powierzone zostało zadanie kierowania jego pracą. Czterech pracowników odbyło szkolenia związane z powierzonymi obowiązkami, jeden był biegłym sądowym z zakresu ruchu drogowego i techniki motoryzacyjnej. Jeden pracownik, zatrudniony w 2021 r., nie odbył żadnego szkolenia związanego z powierzonymi obowiązkami.

(akta kontroli str. 38-67, 77-78)

W opinii Naczelnik Wydziału IMiK, liczba pracowników realizujących zadania zarządzającego ruchem była niewystarczająca, a brakującą liczbę pracowników szacuje na dwa – trzy etaty. Naczelnik wyjaśniła przy tym, że w poprzednich latach w celu uzupełnienia kadry ogłaszano nabory na wolne stanowiska, jednak w związku z małym zainteresowaniem, pozwoliło to jedynie na zastąpienie pracowników odchodzących na emeryturę. Natomiast brak przeszkolenia jednego pracownika wyjaśniała jego dłuższą usprawiedliwioną nieobecnością w pracy.

(akta kontroli str. 167-169)

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm., zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych”.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ W oparciu o zarządzenie nr k.12/2021 Prezydenta Miasta Częstochowy z 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy.

⁹ W oparciu o zarządzenie nr k.4/2023 Prezydenta Miasta Częstochowy z 1 lutego 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy

¹⁰ Zwany dalej „Wydziałem IMiK”.

¹¹ Na dzień 22 stycznia 2024 r.

Wiceprezydent Miasta Częstochowy stwierdził, że istotnym udogodnieniem dla zainteresowanych podmiotów, usprawniającym jakość obsługi wniosków związanych z organizacją ruchu są udostępnione na stronie BIP Urzędu formularze wniosku o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu, zawiadomienia o wprowadzeniu zatwierdzonej organizacji ruchu oraz wniosku o wydanie zezwolenia do wykorzystania drogi w sposób szczególny.

(akta kontroli str. 68-76, 78)

2. Organ zarządzający ruchem nie określił sieci dróg objętych zarządem.

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że zakres dróg objętych nadzorem na terenie miasta Częstochowy został ustalony w oparciu o dane zawarte w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju¹², działającym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju¹³. Jak podał dalej Wiceprezydent, w oparciu o ten rejestr zostały ustalone granice dla miasta Częstochowy, a w konsekwencji granice dróg, na których organ – Prezydent – zarządza ruchem. Wydział Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Częstochowy prowadził Internetowy Serwer Danych Przestrzennych¹⁴. Do ISDP posiadali dostęp pracownicy realizujący zadania związane z identyfikacją terenu (drogi). W systemie ISDP zawarte były informacje dotyczące dróg publicznych, m.in.: długości dróg (w metrach), kategorie dróg oraz uchwały o nadaniu nazwy drodze.

(akta kontroli str. 78, 84-85)

W oparciu o dokumentację geodezyjną wybranych pięciu odcinków dróg Częstochowy, graniczących z drogami należącymi do innych podmiotów, stwierdzono, że granice tych dróg zostały precyzyjnie określone oraz że graniczące ze sobą odcinki tych dróg nie były pozbawione zarządzania ruchem. Wszystkie ww. drogi, w tym odcinki stykające się z drogami należącymi do innych podmiotów miały zatwierdzone projekty organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 88-121)

Według stanu na koniec 2022 r., Prezydent Miasta Częstochowy zarządzał ruchem na drogach o łącznej długości 658,876 km, na koniec 2023 r. - 694,685 km, a według stanu na 1 marca 2024 r. – 698,801 km.

Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału IMiK, wszystkie drogi na terenie miasta zostały objęte zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 83)

W wyniku kontroli wybranych siedmiu dróg¹⁵ stwierdzono, że drogi te miały zatwierdzony projekt organizacji ruchu.

Stwierdzono jednak, że we wszystkich ww. projektach, w opisach technicznych nie zawarto charakterystyki ruchu na drodze, co było niezgodne z wymogami określonymi w § 5 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Jedynie w przypadku dwóch dróg, w projektach organizacji ruchu opracowanych dla skrzyżowań z innymi drogami, w opisie technicznym były zawarte charakterystyki ruchu na tych skrzyżowaniach.

(akta kontroli str. 123-124)

¹² Zwany dalej: „PRG”.

¹³ Dz.U. 2021 r., poz. 1373

¹⁴ Zwany dalej: „ISDP”.

¹⁵ Wyboru dróg do ww. badania dokonano celowo, w oparciu o wielkość ryzyka jakie wiązało się z możliwością nieposiadania stałych organizacji ruchu i położeniem na obrzeżu miasta, o niewielkim natężeniu ruchu oraz występowaniem przy nich niewielkiej zabudowy.

Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że projekty organizacji ruchu sporządzone przed 2018 r. zostały zatwierdzone przez poprzedniego zarządcę ruchu – Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie¹⁶ i zachowują ważność. Stwierdził też, że Wydział nie posiadał wiedzy o ww. brakach i zostaną one usunięte przy najbliższej zmianie organizacji ruchu dla obszarów oddziaływania tych dróg.

(akta kontroli str. 126-127)

Organ zarządzający ruchem prowadził ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu w formie dostępnego dla wszystkich pracowników Referatu IR zestawienia elektronicznego¹⁷. Zestawienie to zawierało kolumny pozwalające na odnotowanie wszystkich elementów, jakie zgodnie z § 9 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* powinna zawierać ewidencja, a wpisy dokonywane były chronologicznie, zgodnie z datą zatwierdzenia projektu.

Na przykładzie 10 losowo wybranych wpisów do ewidencji stwierdzono, że wpisane informacje odpowiadały stanowi faktycznemu i nie zawierały błędów. Stwierdzono jednak, że - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu – nie wprowadzano do niej przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, pomimo podania takiego terminu we wniosku o czasową zmianę organizacji ruchu. Sytuację taką stwierdzono w pięciu przypadkach, a w przypadku pozostałych pięciu wniosków wnioskodawca nie podał daty przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Powyższe przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowe badanie dokumentacji 10 odcinków dróg wybranych do oględzin wykazało, że w ewidencji nie ujęto wszystkich projektów organizacji ruchu, co przedstawiono w obszarze drugim w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 129-130)

Urząd, stosownie do § 9 pkt 3 i 4 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, przechowywał i miał dostęp do projektów czasowych organizacji ruchu przez dwa lata od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu oraz stałych nieaktualnych organizacji ruchu – po ich zmianie, co najmniej dwa lata po ich zastąpieniu, co stwierdzono na próbie 10 projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zastępujących lub zmieniających czasowe lub stałe organizacje ruchu.

(akta kontroli str. 131)

3. W latach 2022-2023 do Urzędu wpłynęło łącznie 2200 projektów organizacji ruchu (stałych i czasowych), w tym w 2022 r. – 1183, w 2023 r. – 1017, a w 2024 r. (do 1 marca) – 136.

(akta kontroli str. 132)

Analiza terminowości zatwierdzania przedkładanych projektów organizacji ruchu, w oparciu o zapisy w ewidencji projektów organizacji ruchu, wykazała, że średni czas zatwierdzenia projektu był odmienny dla projektów czasowej organizacji ruchu i dla stałej organizacji ruchu, przy czym termin zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu były istotnie krótszy.

W 2022 r. średni termin zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu wynosił 8 dni, a średni termin zatwierdzenia stałej organizacji ruchu wynosił 29 dni. Łącznie średni czas zatwierdzenia projektu organizacji ruchu w 2022 r. wynosił 10 dni. W 2023 r. średni termin zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu wynosił 7 dni, a średni termin zatwierdzenia stałej organizacji ruchu wynosił 17 dni. Łącznie średni czas zatwierdzenia projektu organizacji ruchu w 2023 r. wynosił 9 dni. W 2024 r. – według stanu na 24 stycznia 2024 r., średni termin zatwierdzenia

¹⁶ Zwany dalej: „MZD”.

¹⁷ W programie Excel.

czasowej organizacji ruchu wynosił 7 dni, a średni termin zatwierdzenia stałej organizacji ruchu wynosił 2 dni. Łącznie średni czas zatwierdzenia projektu organizacji ruchu w 2024 r. wynosił 7 dni.

(akta kontroli str. 137-138)

Analiza trzech przypadków, w których stwierdzono największą liczbę dni – 109, 98 i 77, między dniem złożenia projektu organizacji ruchu a dniem jego zatwierdzenia, wykazała, że:

- w dwóch przypadkach projekt był dwukrotnie odesłany do poprawy,
- w jednym przypadku (98 dni), po przeszło miesiącu od wpływu wniosku, składający projekt przedstawił opinię Policji, natomiast dalsza prawie dwumiesięczna zwłoka w zatwierdzeniu projektu, nie zawierała uzasadnienia w aktach sprawy.

(akta kontroli str. 137-138)

Pracownik oceniający ww. projekt, wyjaśnił, że na termin jego zatwierdzenia wpływ miała jego usprawiedliwiona dwutygodniowa nieobecność w pracy w tym czasie (II kwartał 2022 r.), a tylko on zajmował się w tym czasie oceną projektów stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 145-148)

Na próbie losowo wybranych 90 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu z lat objętych kontrolą, stwierdzono, według stanu na 31 stycznia 2024 r., że w 92,22% przypadków, projekty zostały odebrane osobiście przez składającego projekt, a w 5,56% zatwierdzone projekty zostały przesłane pocztą. W dwóch przypadkach – 2,22%, projekt nie został odebrany. Zatwierdzone projekty były przekazywane składającemu projekt niezwłocznie.

(akta kontroli str. 139-141)

Analiza kompletności ww. 90 zatwierdzonych projektów ruchu wykazała, że w jednym przypadku zatwierdzony został niekompletny projekt, do którego nie załączono planu orientacyjnego. Przypadek ten opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pozostałe analizowane zatwierdzone projekty organizacji ruchu spełniały wymogi § 5 i § 7 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. NIK zwraca jednak uwagę, że załączone do wniosków - wymagane w § 7 ust. 2 pkt 3 i 4 ww. rozporządzenia - opinie komendanta miejskiego Policji i zarządu drogi - były kopiami niepoświadczonymi za zgodność z oryginałem. Zdaniem NIK, zatwierdzenie projektu organizacji ruchu powinno być dokonane w oparciu o dokumenty oryginalne.

(akta kontroli str. 142-144)

4. W okresie objętym kontrolą, organ zagradzający ruchem nie powoływał komisji w celu rozpatrzenia projektów organizacji ruchu. Nie zasięgał też opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo. Nie wystąpił też przypadek zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko.

(akta kontroli str. 79, 150)

W 2022 r. do Urzędu zostało przedłożonych do zatwierdzenia 1183 projektów organizacji ruchu, w 2023 r. – 1017 projektów, a do 1 marca 2024 r. - 136 projektów. Bez poprawek zostało zatwierdzonych w 2022 r. – 1088 projektów, w 2023 r. – 826 projektów, a do 1 marca 2024 r. - 118 projektów. Po wprowadzeniu zmian zostało zatwierdzonych w 2022 r. – 59 projektów organizacji ruchu, w 2023 r. – 169 projektów, a do 1 marca 2024 r. 18 projektów. W 2022 r. do

poprawek odesłano cztery projekty, a odrzucono 26 projektów. W 2023 i 2024 r. do poprawki nie odesłano żadnego projektu, natomiast w 2023 r. odrzuconych zostało 11 projektów, a w 2024 r. do 1 marca nie odrzucono żadnego projektu.

(akta kontroli str. 132)

Na próbie 18¹⁸ odrzuconych projektów organizacji ruchu stwierdzono, że tylko w czterech sprawach Urząd odrzucenie projektu uzasadnił przypadkami określonymi w § 8 ust. 5 lub 6 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, przy czym w jednym przypadku, pomimo niewskazania właściwego punktu z § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia, w uzasadnieniu podano, że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego. W przypadku odrzucenia dwóch projektów jako podstawę prawną odrzucenia wskazano § 8 ust. 5 rozporządzenia, bez wskazania punktu, który był podstawą tego odrzucenia. Jednocześnie w uzasadnieniu nie podano informacji pozwalających przypisać dane odrzucenie do wymogów § 8 ust. 5 lub 6 ww. rozporządzenia. W pozostałych 12 przypadkach nie wskazano podstawy dokonanych odrzuceń projektów organizacji ruchu, a treść uzasadnień wskazuje, że nie były to podstawy ujęte w § 8 ust. 5 i 6 ww. rozporządzenia, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 150-153)

W oparciu o analizę wszystkich czterech projektów odesłanych w celu wprowadzenia poprawek, na podstawie § 8 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, stwierdzono, że projekty te zasadnie zostały odesłane, gdyż nie uwzględniały uwag zgłoszonych przez Policję i zarządcę drogi. Projekty wymagały także uwzględnienia uwag wskazanych przez Urząd.

(akta kontroli str. 154)

5. W okresie objętym kontrolą, organ zarządzający ruchem sporządził jeden projekt organizacji ruchu na drogach publicznych Częstochowy. Projekt ten dotyczył wyznaczenia czterech nowych przystanków autobusowych i został sporządzony w związku z interpelacją radnej Miasta Częstochowy. Projekt został wykonany przez pracownika Referatu IR Wydziału IMiK w ramach obowiązków służbowych, a Urząd nie poniósł dodatkowych kosztów związanych ze sporządzeniem tego projektu.

Realizację tego projektu zlecono podmiotowi, z którym Urząd zawarł umowę na bieżące utrzymanie infrastruktury przystankowej. Zadanie to zostało wykonane 18 stycznia 2024 r., a jego koszt wyniósł 5 215,20 zł. Kontrola wprowadzenia stałej organizacji ruchu, zgodnie z § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, została przeprowadzona 19 stycznia 2024 r., czyli w wymaganym 14 dniowym terminie. W protokole z tej kontroli, podano, że oznakowanie poziome linii przystankowych P-17 ze względu na warunki pogodowe zostanie wykonane przez zarządcę drogi w późniejszym terminie. Pismem z 23 stycznia 2024 r. organ zarządzający ruchem przekazał egzemplarz projektu organizacji ruchu zarządcy drogi (MZD) w celu realizacji części projektu dotyczącej oznakowania poziomego na tych przystankach autobusowych.

(akta kontroli str. 79, 172-173, 194-204)

W wyjaśnieniach Zastępcy Naczelnika Wydziału IMiK podał, że ww. projekt organizacji ruchu został sporządzony ze względu na własne potrzeby w zakresie transportu publicznego osób na terenie miasta. Poza tym projektem, organ zarządzający ruchem nie wykonywał innych projektów organizacji ruchu. Wyjaśnił też, w Urzędzie przyjęto dwustopniową ocenę zmiany stałej organizacji ruchu –

¹⁸ 25% odrzuconych projektów organizacji ruchu z 2022 r. – tj. siedem projektów oraz wszystkie odrzucone projekty z 2023 r. – 11 projektów.

w pierwszej kolejności przez tworzącego projekt, czyli zarządcę drogi, w drugiej – przez zatwierdzającego projekt, czyli zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 172-173)

Urząd nie zlecał innym podmiotom wykonania projektów organizacji ruchu. Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że czynności projektowe dotyczące zmian organizacji ruchu wykonywał MZD.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Urząd nie otrzymał też od innych organów analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu.

(akta kontroli str. 79, 172-173)

W 2023 r. Urząd otrzymał opracowany na zlecenie MZD „Audyt Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”, dotyczący odcinka drogi DK 43 od ul. Wejherowskiej do ul. Rocha, a celem tego opracowania było zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez usuwanie z rozwiązań projektowych infrastruktury drogowej potencjalnych przyczyn zdarzeń drogowych zależnych od drogi, jej otoczenia oraz od organizacji ruchu. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK, zalecenia wynikające z tego audytu zostały wykorzystane przy zatwierdzeniu 6 lutego 2024 r. projektu stałej organizacji ruchu dla ww. drogi.

(akta kontroli str. 172-193)

W okresie objętym kontrolą, do organu zarządzającego ruchem wpłynęły trzy skargi dotyczące oznakowania ulic. Skargi te uznano za niezasadne, a skarżącym udzielono odpowiedzi w terminie określonym w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹.

(akta kontroli str. 205)

6. W 2022 r. zostało zatwierdzonych i wprowadzonych 70 stałych organizacji ruchu, w 2023 r. – 52, a do 1 marca 2024 r. – została zatwierdzona i wprowadzona jedna stała organizacja ruchu. Urząd skontrolował wszystkie wprowadzone stałe organizacje ruchu, sporządzając stosowne protokoły kontroli.

(akta kontroli str. 80-81, 83)

Na próbie 15% losowo wybranych kontroli wprowadzenia stałych organizacji ruchu w latach 2022 – 2023 oraz jedynej z 2024 r. stwierdzono, że w czterech przypadkach²⁰ kontrole te zostały przeprowadzone z niedochowaniem terminu określonego w § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, tj. po upływie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu. Kontrole te przeprowadzono, odpowiednio 17, 33, 18 i 17 dni po wprowadzeniu stałej organizacji ruchu, tj. z opóźnieniem wynoszącym kolejno 3, 19, 4 i 3 dni.

(akta kontroli str. 211-213, 260)

Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że przyczyną niedochowania terminu przeprowadzenia tych kontroli było niezachowanie przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu terminu zawiadomienia o wprowadzeniu takiej organizacji.

(akta kontroli str. 262)

We wszystkich ww. przypadkach Urząd został powiadomiony o wprowadzeniu organizacji ruchu po ich wprowadzeniu. Zgodnie z § 12 ust. 1, *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, zawiadomienie to powinno być skierowane do organu zarządzającego ruchem co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., zwany dalej „KPA”.

²⁰ Dot. to protokołów nr BIR.7220.230.2022, IMiK.7220.49.202, IMiK.7220.439.2023 oraz IMiK.7220.597.2023.

organizacji ruchu. Podejmowane działania interwencyjne i dyscyplinujące jednostkę wprowadzającą organizację ruchu okazały się bezskuteczne i w rezultacie organ zarządzający ruchem realizował swoje zadania z niedochowaniem terminu określonego w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str.266, 270-273)

W dwóch przypadkach - kontrola z 21 grudnia 2023 r. i 19 stycznia 2024 r. - sformułowane wnioski dotyczyły wymiany znaków D-6 i T27 na znaki z tłem fluorescencyjnym (zamontowany znak był bez tego tła) i zmiany technologii wykonania oznakowania poziomego z technologii cienkowarstwowej na grubowarstwową oraz niewykonania oznakowania poziomego. Wnioski te zostały przekazane zarządcy dróg²¹.

(akta kontroli str. 211-216)

W okresie objętym kontrolą, organ zarządzający ruchem nie w pełni realizował obowiązek określony w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, dotyczący przeprowadzania raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego²² umieszczonych na drogach jemu podległych.

Wprawdzie takie kontrole były przeprowadzane, ale nie obejmowały wszystkich ulic i nie były przeprowadzane raz na 6 miesięcy.

Według opublikowanego w BIP²³ wykazu ulic, na terenie miasta Częstochowy było 1247 ulic w 20 dzielnicach.

(akta kontroli str. 217)

W latach 2022-2024 (do 1 marca) z przeprowadzonych kontroli sporządzonych zostało łącznie 27 protokołów, według których kontrolą objęto 828 ulic, tj. 66,4% ulic w mieście. Żadna z ulic nie była objęta kontrolą co 6 miesięcy. Jednokrotnie kontrolą, o której mowa w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, w okresie dwóch lat, objęto 728 ulic, a dwukrotnie – 71 ulic. Pozostałe 29 ulic objęto kontrolami trzy i czterokrotnie, przy czym w przypadku 14 ulic odstępy pomiędzy ww. kontrolami wynosiły nie więcej niż kilka dni.

Powyższe przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 218-246)

Ww. kontrole były przeprowadzane przez pięciu pracowników Referatu IR.

W Wydziale IMiK nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących realizacji ww. kontroli. Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że w Referacie nie został opracowany plan przeprowadzenia tych kontroli, pracownicy Referatu IR Wydziału obejmowali kontrolą obszar miasta w miarę zbliżony do terenu ich miejsca zamieszkania lub przemieszczania się.

(akta kontroli str. 81, 255)

Referat IR nie dysponował żadnymi środkami technicznymi i urządzeniami w celu realizacji zadania organu zarządzającego ruchem, określonego w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. W szczególności nie dysponował wideorejestratorem oraz przyrządami mierniczymi, a środek transportu używał od innych jednostek organizacyjnych.

²¹ W jednym przypadku termin do realizacji wniosków został wyznaczony na 31 sierpnia 2024 r., a naniesienie znaków poziomych uzależniane zostało od warunków pogodowych.

²² Zwane dalej: „urządzeniami brd”.

²³ <https://bip.czestochowa.pl/artykuly/71725/wykaz-ulic-w-podziale-na-dzielnice>.

Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że przy wykonywaniu czynności kontrolnych korzystano z samochodu Referatu Transportu Wydziału IMiK (gdy pracownik tego referatu wykonywał czynności związane z nadzorem nad transportem publicznym). W przypadkach, gdy Policja zgłaszała problem związany z bezpieczeństwem na drogach lub Referat IR zgłaszał taką potrzebę, korzystano ze środków transportu Policji, korzystano również z pojazdów MZD w przypadkach wspólnych objazdów. Wobec nieposiadania urządzenia do pomiaru odległości i wysokości umieszczenia oznakowania na ulicach, w razie wątpliwości korzystano z miarki taśmowej. W związku z problemami kadrowymi, pracownicy Referatu IR nie byli w stanie objąć kontrolą co 6 miesięcy wszystkich ulic. Nie sprzyjał temu również brak wyposażenia w sprzęt i urządzenia.

Ponadto, Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że występowało o doposażenie ekipy przeprowadzającej te kontrole, tj. o udostępnianie samochodu służbowego, o zakup wideorejestratora oraz licznika ruchu, który pozwoliłby na prowadzenie analiz zachowania kierowców w rzeczywistych warunkach drogowych w rozbiciu na poszczególne kategorie pojazdów, analiz natężenia ruchu w okresie całodobowym na dowolnych ulicach, co pozwoliłoby na dostosowanie organizacji ruchu do wymogów bezpieczeństwa, a przede wszystkim na sprawdzenie efektywności wprowadzonego oznakowania. Wnioskowano także o przyznanie pracownikom Referatu ryczałtu za korzystanie z prywatnych środków transportu wykorzystywanych w celach służbowych. Wniosek o zakup wideorejestratora został zaakceptowany. Ma być on zrealizowany w 2024 r., a zostanie on zainstalowany w pojazdach, które będą do dyspozycji Wydziału IMiK. Dodał przy tym, że w całym okresie objętym kontrolą pracownicy Referatu IR nie przeprowadzali kontroli po zmroku m.in. w celu sprawdzenia czy przejścia dla pieszych są należycie i zgodnie z polskimi normami oświetlone.

(akta kontroli str. 247-256)

W 2022 r. do organu zarządzającego ruchem wpłynęły 124 zawiadomienia o terminie wprowadzenia czasowych organizacji ruchu, co stanowi 12,0% zatwierdzonych czasowych organizacji ruchu. W 2023 r. wpłynęło 136 takich zawiadomień, tj. 16,3%, zatwierdzonych czasowych organizacji ruchu, a w 2024 r. nie otrzymano żadnego zgłoszenia.

Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że kontrole czasowych organizacji ruchu były przeprowadzane po otrzymaniu zawiadomienia o terminie jej wprowadzenia. Z kontroli tych nie sporządzano jednak protokołów, z uwagi na charakter prac wykonywanych na drogach przez podmioty gospodarcze, które niejednokrotnie były wykonywane w czasie jednego dnia lub kilku godzin, a sporządzanie dokumentacji z kontroli już po usunięciu czasowej organizacji ruchu jego zdaniem było niezasadne. Wyjaśnił też, że ewentualne uwagi do wprowadzonego oznakowania były przekazywane na miejscu kierownikowi budowy, a niedociągnięcia wykonawca usuwał na miejscu.

(akta kontroli str. 209)

W okresie objętym kontrolą żadne zawiadomienie o tymczasowym ograniczeniu lub zakazie ruchu, wprowadzone przez podmioty wymienione w § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu* nie wpłynęło do organu zarządzającego ruchem. Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że zawiadomienia takie wpływały do zarządcy dróg, z czego 712 w 2022 r., 515 w 2023 r. i 95 do 26 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 209)

W okresie objętym kontrolą Urząd dwukrotnie – pismami z 4 stycznia 2022 r. i 29 stycznia 2024 r. - informował potencjalne podmioty, o których mowa w § 10

ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu*, mogące wprowadzić tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu, o konieczności dopełniania obowiązku określonego w § 10 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia, tj. o konieczności bezzwłocznego powiadomienia o tym organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 276-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do prowadzonej ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, mimo obowiązku określonego w § 9 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* nie wpisywano - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu - przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu i nie występowało do zgłaszającego projekt o podanie tego terminu. Stwierdzono bowiem, w próbie 10 wpisów zawartych w ewidencji, że:
 - w dwóch²⁴ przypadkach zamiast przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, podanego we wnioskach o czasową zmianę projektu organizacji ruchu, wpisano termin wprowadzenia organizacji ruchu, ujęty w zawiadomieniu o terminie wprowadzenia organizacji ruchu,
 - w pięciu²⁵ przypadkach wnioskujący nie podał przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu i nie był o ten termin pytany,
 - w trzech²⁶ przypadkach we wnioskach o czasową zmianę projektu organizacji ruchu podany został przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, natomiast w ww. ewidencji termin ten nie został odnotowany.

(akta kontroli str. 129-130)

Odpowiedzialna za ten stan Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła braki zapisów w ww. ewidencji niepodaniem tych informacji przez wnioskodawcę, a także błędnym działaniem Urzędu, polegającym na przyjęciu za tożsame daty planowanego i rzeczywistego wprowadzenia czasowych organizacji ruchu, przekazywane przez wnioskodawcę w zawiadomieniu o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu. Niewyegzekwowanie od wnioskodawcy podania przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu wyjaśniła przeoczeniem.

(akta kontroli str. 167-168)

W ocenie NIK, przedstawione przez Naczelnika wyjaśnienia jedynie potwierdzają nieprawidłowe działanie Wydziału IMiK w opisanym zakresie oraz brak właściwego nadzoru nad pracownikami Referatu IR pod kątem prawidłowej realizacji obowiązków związanych z przestrzeganiem zasad określonych w *rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem*, których przestrzeganie przekładać się może na prawidłową organizację ruchu na drogach Częstochowy.

2. W ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu nie było informacji o terminie wprowadzenia zatwierdzonego w dniu 14 czerwca 2017 r. projektu stałej organizacji ruchu (znak MZDiT – 55104/053/17) oraz nie było takiej informacji dla 18 spośród 35 projektów zmian organizacji ruchu dla odcinków ulic poddanych oględzinom, które opisane zostały w obszarze 2 nin. wystąpienia pokontrolnego. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 pkt 7 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, który wymagał wpisania rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Jednocześnie

²⁴ BIR.7220.88.2022, BIR.7220.136.2022

²⁵ BIR.7220.139, BIR.7220.158.2022 i BIR.722051., BIR.722029. i BIR.7220.44.2023

²⁶ BIR.7220.169.2022, BIR.7220. 176.2022 i BIR.7220.63.2023

należy uznać, że ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzona była nierzetelnie

Naczelnik Wydziału IMiK w wyjaśnieniach nie odniosła się do tych braków, natomiast wyjaśniła, że: *Zatwierdzenie z dnia 14 czerwca 2017 r. organizacji ruchu dla wszystkich ulic na terenie Częstochowy dotyczyło zatwierdzenia stanu istniejącego, a opracowanie nie było projektem tylko inwentaryzacją stanu istniejącego. Zostało wykonane na podstawie zaleceń pokontrolnych, jakie w ówczesnym czasie pojawiały się w protokołach NIK z kontroli w różnych miastach Polski. Organ zarządzający ruchem został powołany w Częstochowie w 2018 r. Na początku wypracowywania mechanizmów współpracy pomiędzy Miejskim Zarządem Dróg i Transportu (obecnie Miejski Zarząd Dróg) i Biurem Inżyniera Ruchu (obecnie Wydział Inżynierii Miejskiej i Kontroli), pojawiały się różne niedociągnięcia, w tym także pominięcia zgłoszenia wprowadzenia zatwierdzonego projektu w terenie. Zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi Najwyższej Izby Kontroli delegatury w Katowicach znak LKA.410.031.04.2020, od 22 grudnia 2020 r. Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie realizując swoje projekty wypełniał obowiązek powiadamiania organu zarządzającego ruchem o zamiarze oraz terminie wprowadzenia wcześniej zatwierdzonego projektu zmiany organizacji ruchu.*

Dodatkowo podała, że: *Zatwierdzenie z dnia 14 czerwca 2017 r. organizacji ruchu dla wszystkich ulic na terenie Częstochowy dotyczyło zatwierdzenia stanu istniejącego, a opracowanie nie było projektem tylko inwentaryzacją stanu istniejącego.*

NIK nie podziela wyjaśnień w zakresie projektu z 2017 r., albowiem ten dokument został wyraźnie oznaczony jako projekt techniczny stałej organizacji ruchu i pod taką nazwą MZDiM (wówczas organ zarządzający ruchem), złożył projekt do zaopiniowania przez Policję.

(akta kontroli str. 291-396, 524-543, 1267-1277)

3. Prezydent zatwierdził projekt organizacji ruchu nr BIR.7220.523.2022 dnia 11 lipca 2022 r., pomimo niespełnienia wymagań określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, polegających na obowiązku dołączenia do projektu planu orientacyjnego w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których on dotyczy.

(akta kontroli str. 142)

Przyczynę zatwierdzenia tego projektu, mimo braku obligatoryjnego dokumentu - planu orientacyjnego, Naczelnik Wydziału wyjaśniła przeoczeniem pracownika prowadzącego sprawę.

(akta kontroli str. 168)

Zdaniem NIK, proces rozpatrywania wniosku o zatwierdzenie stałej lub czasowej organizacji ruchu powinien rozpoczynać się od stwierdzenia jego kompletności i zgodności z wymogami w § 5 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, gdyż pominięcie tego etapu może prowadzić do przeoczenia i/lub zatwierdzenia wadliwych rozwiązań, których funkcjonowanie zagrażać będzie BRD.

4. Zastępca Naczelnika Wydziału IMiK odrzucił dwa projekty organizacji ruchu (pisma: IMiK.7220.379.2023 i IMiK.7220.413.2023) bez wskazania, który przepis § 8 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu* był podstawą tego odrzucenia, przy czym treść obu uzasadnień nie pozwala rozstrzygnąć, która z podstaw odrzucenia z § 8 ust. 5 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia miała miejsce.

(akta kontroli str. 134, 153)

Podpisujący ww. pisma wyjaśnił, że podana przez niego w ww. uzasadnieniach podstawa odrzucenia projektów organizacji ruchu była pomyłką i wskazał, że prawidłową podstawą prawną takiego działania był - § 8 ust. 6 pkt 2 ww. *rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu*.

(akta kontroli str. 158)

Zdaniem NIK, przy rozpatrywaniu tego typu wniosków zabrakło skutecznych działań weryfikacyjnych, które powinny wyeliminować ewentualne błędy i pomyłki.

5. W 12²⁷ przypadkach odrzucono projekty organizacji ruchu, mimo że wskazane w uzasadnieniach powody (np. brak wymaganej opinii; wskazanie, że w inny sposób należy zaprojektować drogę), nie mogły stanowić samoistnej podstawy do ich odrzucenia.

Pisma w sprawie odrzucenia ww. 12 projektów zostały podpisane przez trzech pracowników Urzędu, tj. przez Naczelnika i Zastępcę Naczelnika Wydziału IMiK Urzędu oraz Zastępcę Kierownika Biura Inżynierii Ruchu Urzędu.

(akta kontroli str. 133-136, 150-153)

W wyjaśnieniach podpisujący ww. odrzucenia podali, że:

- pięć projektów organizacji ruchu zostało błędnie odrzuconych, gdyż winny one zostać odesłane w celu wprowadzenia poprawek,
- w pozostałych siedmiu przypadkach, w uzasadnieniu wskazano błędy w projektowaniu, co zdaniem wyjaśniających oznaczało nieefektywność projektowanej organizacji ruchu lub zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a błędem i przeoczeniem tłumaczyli brak podania w uzasadnieniu stosownej podstawy prawnej.

(akta kontroli str. 155-169)

NIK negatywnie ocenia opisane wyżej działania, gdyż podważają one zaufanie do instytucji administracji samorządowej, której profesjonalizm wymaga działania z należytą starannością oraz w granicach i na podstawie prawa.

6. W latach 2022-2024 (do 1 marca) w ograniczonym zakresie Urząd przeprowadził kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd umieszczonych na drogach, które zgodnie z § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* powinny być przeprowadzone co najmniej raz na 6 miesięcy. Ustalono, że w tym okresie ww. kontrolami objęto 828 ulic, tj. 66,4 % ulic w mieście, a żadna z ulic nie była objęta kontrolami co 6 miesięcy. 728 ulic objęto ww. kontrolą tylko jeden raz, dwa razy - 71 ulic, a pozostałe 29 ulic objęto kontrolą trzy i czterokrotnie – przy czym w przypadku 14 ulic odstępy pomiędzy ww. kontrolami wynosiły nie więcej niż kilka dni.

(akta kontroli str. 220-246)

Naczelnik Wydziału IMiK niepełną realizację ww. kontroli wyjaśniała brakami kadrowymi. Wskazała przy tym, że starania o pozyskanie pracowników – w związku z małym zainteresowaniem kandydatów - nie doprowadziło do wzmocnienia kadrowego Wydziału. Nie wskazywała przy tym na braki sprzętowe i ograniczony dostęp pracowników Referatu IR do samochodu służbowego, co w istotny sposób – zdaniem NIK – mogło wpłynąć na organizację, czas trwania i terminowość przeprowadzanych kontroli.

²⁷ Tj.: BIR.7220.62.2022, BIR.7220.137.2022, BIR.7220.806.2022, BIR.7220.260.2022, BIR.7220.434.2022, IMiK.7220.8.2023, IMiK.7220.10.2023, IMiK.7220.56.2023, IMiK.7220.94.2023, IMiK.7220.295.2023, IMiK.7220.296.2023 oraz IMiK.7220.624.2023.

(akta kontroli str. 259)

Poinformowany o ww. nieprawidłowości, Zastępca Prezydenta Miasta w złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do kwestii opisanych wyżej ograniczeń kadrowych i sprzętowych przy realizacji przez Inżyniera Ruchu obowiązków wynikających z § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, lecz stwierdził, że nie dotarło do niego żadne zgłoszenie o zagrożeniu w realizacji tych obowiązków oraz że nie wnioskowano do niego o konieczność zwiększenia liczby etatów w Referacie Inżynierii Ruchu Wydziału IMiK. Dodał też, że w związku z ustaleniami NIK, podjęcie w trybie pilnym niezbędne działania zmierzające do prawidłowej realizacji obowiązków określonych w ww. przepisie.

(akta kontroli str. 281-287, 1196-1217)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia osób odpowiedzialnych za prawidłową realizację obowiązków związanych z zarządzaniem organizacją ruchu na drogach Miasta mogą wskazywać na nieprawidłowy przepływ informacji w Urzędzie w zakresie trudności w realizacji ustawowych zadań lub na nierzetelne podejście pracowników w wywiązywaniu się z ciążących na nich obowiązków.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Częstochowa odpowiedzialny za zarządzaniem ruchem drogowym na terenie miasta nie realizował prawidłowo wszystkich powierzonych zadań, przy czym stwierdzone w działaniach Referatu IR Wydziału IMiK nieprawidłowości - zdaniem Naczelnik Wydziału IMiK - spowodowane były głównie niewystarczającą liczbą pracowników Referatu IR oraz brakami sprzętowymi.

Obszar nadzoru nad drogami publicznymi miasta Częstochowy został ustalony w oparciu o dokumentację geodezyjną, która pozwalała precyzyjnie określić granice tych dróg. Długość tych dróg, według stanu na 1 marca wynosiła 698,801 km i w całości drogi te były objęte zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Prowadzona ewidencja zatwierdzonych projektów ruchu, mimo że pozwalała na ujęcie obligatoryjnych elementów określonych w § 9 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, była nierzetelna, gdyż nie wszystkie wymagane dane i nie wszystkie zatwierdzone projekty organizacji ruchu były w niej ujmowane.

Projekty organizacji ruchu były rozpatrywane i zatwierdzane bez zbędnej zwłoki, wynosząc średnio w 2022 r. – 10 dni, w 2023 r. – 9 dni, a w 2024 (do 24 stycznia) 7 dni. Na próbie 90 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu stwierdzono, że w 89 przypadkach przedłożone projekty były kompletne i spełniały wymogi § 5 i § 7 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Stwierdzono jednak przypadek zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, który nie spełniał wymogu określonego w § 5 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Urząd przyjmował załączone do wniosku o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu niepotwierdzone za zgodność z oryginałem kopie opinii Komendanta Miejskiego Policji lub zarządcy dróg, mimo iż z uwagi na potencjalne skutki dla brd, zatwierdzenie projektu organizacji ruchu powinno być dokonane w oparciu o dokumenty oryginalne.

Ponadto NIK ocenia negatywnie:

- odrzucanie projektów organizacji ruchu z powodów innych niż określone w § 8 ust. 5 i 6 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*,
- nie zawarcie w uzasadnieniach odrzuconych projektów powodów odrzucenia,

- przypadki odrzucania projektów organizacji ruchu bez wskazania jednoznacznych podstaw prawnych ich odrzucenia (np. z powodów określonych w § 8 ust. 5 i 6 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*);
- niedochowanie terminu określonego w § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* przy przeprowadzeniu kontroli wprowadzenia stałych organizacji ruchu,
- nieprzeprowadzenie kontroli stałych organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

OBSZAR

2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodność organizacji ruchu na drogach z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁸ i *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych* została zweryfikowana podczas przeprowadzonych oględzin²⁹ dokumentacji wybranych 10 odcinków dróg o łącznej długości ok. 11 km³⁰ i 10 skrzyżowań zlokalizowanych na tych odcinkach dróg (po jednym skrzyżowaniu na każdy odcinek drogi).

Doboru odcinków dokonano na podstawie informacji dotyczącej zdarzeń drogowych w latach 2022-2023 uzyskanych z KM Policji w Częstochowie³¹ oraz na podstawie analizy zdarzeń ujętych na stronach internetowych³².

(akta kontroli str. 285-290, 291-435, 456-461, 1191-1195, 1218-1232, 1276)

Dla wszystkich ww. odcinków dróg Prezydent Miasta jako organ zarządzający ruchem, zatwierdził do realizacji w dniu 14 czerwca 2017 r. Projekt techniczny stałej organizacji ruchu sporządzony po przeprowadzonej inwentaryzacji znaków drogowych, urządzeń brd i urządzeń sygnalizacji świetlnej na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w Częstochowie według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.³³ Projekt ten, przed jego zatwierdzeniem został pozytywnie zaopiniowany – odrębnie dla każdej kategorii dróg – przez KM Policji w Częstochowie³⁴.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., zwana dalej: „ustawą pord”.

²⁹ Oględziny przeprowadzono przy udziale Specjalisty - Audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego powołanego przez NIK w dniu 13 lutego 2024 r.

³⁰ Odcinek ul. Wielkoborskiej [DP 6612 S] od skrzyżowania z ul. Koniecpolską [DG 110370 S] do granicy miasta z m. Gorzelnia o długości 1,3 km; odcinek ul. Młodości [DP 1026 S] od skrzyżowania z ul. Ludową [DW 483] do granicy miasta z m. Antoniów o długości 1,07 km; odcinek ul. Św. Kingi [DG 110878 S] od skrzyżowania z ul. Św. Jadwigi [DK 43] do skrzyżowania z ul. Św. Barbary [DK 43] o długości 1,05 km; odcinek ul. Kanał Kohna [droga bez numeru i kategorii] od skrzyżowania ul. Strażacką [DG 110829 S] i ul. Nadrzeczną [DG 110559 S] do ul. Księdza Wróblewskiego [brak numeru i kategorii] o długości 0,7 km; odcinek ul. Kilińskiego [DP 6608 S] od skrzyżowania z ul. Polskiego Czerwonego Krzyża [DG 110676 S] do skrzyżowania z ul. Gen. Henryka Dembińskiego [DG 110139 S] i ul. Dominika Zbierskiego [DG 110139 S], o długości 1,3 km; odcinek ul. Mirowskiej [DP 66165 S] od skrzyżowania ul. Dzielnej [DG 110163 S] i ul. Michaela Faradaya [DP 6628S] do skrzyżowania z ul. Manganowa [DG 110505 S], o długości 1,1 km; odcinek ul. Jana Pawła II [DK 46] od ul. Bialskiej [DG 110044 S] w stronę skrzyżowania z ul. Dąbrowskiego o długości 1,3 km; odcinek ul. Św. Rocha [DP bez numeru] od Rynku Wieluńskiego do skrzyżowania ul. Św. Rocha [DP bez numeru] z ul. Gen. L. Okulickiego [DK 43] i ul. Wręczyckiej [DW 494] o długości 1,1 km; odcinek ul. Legionów [DP 1040S] od skrzyżowania z ul. Wojska Polskiego [DK91, DK46, DK1] do skrzyżowania z ul. Żużłowa [DG 111067S] o długości 1,4 km; odcinek ul. Jagiellońskiej [DK 43] od skrzyżowania z ul. Kościelna [DG 110391 S] do ul. Alei Bohaterów Monte Cassino [DK 43] o długości 0,9 km.

³¹ Pisma z 9 lutego 2024 r.

³² Domeny: <https://sewik.pl/>; <https://aawsd.slaska.policja.gov.pl/login>; <https://obserwatoriumbrd.pl/app/lang.pl>; <https://policja.orsip.pl/his/locate.pl>

³³ Projekt został złożony 13 czerwca 2017 r. przez Wydział Inżynierii Ruchu Drogowego, Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu w Częstochowie (pismo znak MZDiT – 55104/053/17) i podpisany z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu w Częstochowie.

³⁴ Opiniowanie miało miejsce w kwietniu i maju 2015 r.

W sprawie pozytywnych opinii Policji wydanych dla projektów organizacji ruchu, w których oględziny wykazały braki, Komendant Miejski Policji w Częstochowie wyjaśnił, że: *w chwili obecnej z uwagi na upływ czasu nie jest w stanie udzielić rzetelnej odpowiedzi odnoszącej się do stwierdzonych (...) braków w opiniowanych (...) projektach. (...) wszelka dokumentacja, która została sporządzona w zakresie opiniowanej zmiany organizacji ruchu została zniszczona po ustawowym okresie przechowywania.*

W okresie objętym kontrolą, dla ośmiu z ww. odcinków zatwierdzono ogółem 35 projektów zmian w organizacji ruchu. W 33 przypadkach KM Policji w Częstochowie zaopiniowała ww. projekty pozytywnie bez uwag, w pozostałych dwóch przypadkach zawarto po jednej uwadze³⁵.

W prowadzonej przez Urząd ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, brak było informacji o terminie wprowadzenia projektu organizacji ruchu z 2017 r. (w czasie, gdy ruchem zarządzał MZD w Częstochowie) oraz brak było tych informacji dla 18 projektów zmian organizacji ruchu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości dla obszaru 1.*

(akta kontroli str. 285-290, 526-543, 544-1144,
1145-1185, 1236-1239, 1267-1269)

Przedstawiona do kontroli dokumentacja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu - według sprawozdania powołanego przez NIK specjalisty - była częściowo niespójna i/lub nieczytelna. Wynikało to z tego, że niektóre rysunki zawierały elementy niewyszczególnione w legendzie lub brak było samych legend, wrysowania na nich elementów zbędnych, braku parametrów geometrii dróg. Ponadto sposób zatwierdzania projektów organizacji ruchu był niejasny, ponieważ pieczęć zatwierdzająca projekt była jedynie na piśmie zatwierdzającym, a nie było jej na planie sytuacyjnym organizacji ruchu. W efekcie, zdaniem specjalisty: *W przypadku, gdy projekt składał się z kilku rysunków, a w dokumentacji znajdowały się także rysunki z opiniami lub wersje robocze, nie było wiadomo, które z rysunków rzeczywiście podlegały zatwierdzeniu. Powinny być stosowane np. dodatkowe pieczęćki o zatwierdzeniu na każdy plan sytuacyjny, który jest elementem całości zatwierdzanego projektu organizacji ruchu.*

W tej sprawie Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła, że: *W opinii Miejskiego Zarządu Dróg projekty przez nich wykonywane i przedkładane do zatwierdzenia, są czytelne i zgodne z obowiązującymi przepisami. Elementy, jakie ma zawierać projekt organizacji ruchu ściśle określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Rozporządzenie nie narzuca obowiązku stosowania legendy na rysunku. Duża liczba linii określających uzbrojenie terenu np. przebieg linii energetycznej, rury ciepłowniczej, jest później przydatna wykonawcy do posadowienia np. znaków drogowych w terenie, w sposób niezagrażający instalacjom. Zagęszczenie uzbrojenia jest większe np. w centrum miasta. Są to elementy jak najbardziej czytelne dla każdego inżyniera. Parametry geometrii drogi, jeśli nie były dość szczegółowo opisane w opisie technicznym projektu,*

³⁵ W pierwszym przypadku (projekt z 29 grudnia 2019 r. – syg. WRD-5321-10007-13526/19/TK) uwaga dotyczyła umieszczenia na tabliczkach znajdujących się pod projektowanymi znakami B-21, B-22 wpisu „Nie dotyczy karetek oraz służb miejskich”. Natomiast w drugim przypadku (projekt z 18 lipca 2023 r. – syg. WRD-5321-473/5073/23) uwaga dotyczyła uzupełnienia zgodnie z załącznikiem nr 3 pkt 1.2. „Warunki budowy lub modernizacji sygnalizacji” zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń brd i warunków ich umieszczania na drogach.

zawsze są pokazane w projekcie w odpowiedniej skali, dzięki której szerokość jezdni, chodnika, czy typ nawierzchni, można łatwo określić.

NIK nie podziela wyjaśnień w ww. zakresie, bowiem rozporządzenie w sposób precyzyjny wskazuje jakie elementy powinien zawierać projekt i nie przewiduje zawarcia w nim elementów uzbrojenia terenu. Parametry geometrii drogi stanowią istotny element organizacji ruchu, gdyż projekt organizacji ruchu nie sprowadza się jedynie do znaków i sygnałów drogowych. Przez organizację ruchu rozumie się mające wpływ na ruch drogowy takie elementy jak: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń brd, zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można zatem przyjąć tłumaczenia, iż parametry geometrii można odczytać (tak naprawdę dokonać pomiaru) z planu sytuacyjnego na podstawie skali, gdyż projekt - co do zasady - ma być czytelny dla każdego, a nie tylko dla wąskiego grona specjalistów.

(akta kontroli str. 290-394, 395, 1270)

Oględziny w terenie wykazały, że tylko w jednym przypadku na 10 skontrolowanych dróg (10% badanej próby), na odcinku ul. Kilińskiego oznakowanie istniejące na drodze było zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu.

W przypadku pozostałych dziewięciu odcinków dróg ujawniono niezgodności między stanem faktycznym na drogach, w odniesieniu do zatwierdzonej organizacji ruchu i / lub niezgodności pomiędzy zatwierdzoną organizacją ruchu i zmianami wprowadzonymi kolejnymi projektami oraz stwierdzono nieprawidłowości z przepisami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

Nieprawidłowości dotyczące wszystkich odcinków i skrzyżowań objętych oględzinami polegały m.in. na:

- umieszczaniu na drogach oznakowania nieujętego w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu [w 9 przypadkach];
- nieumieszczaniu w pasie drogowym oznakowania przewidzianego w projekcie organizacji ruchu [w 20 przypadkach];
- lokalizacji oznakowania w sposób niezgodny z projektami organizacji ruchu [w 17 przypadkach];
- braku odpowiedniego oznakowania w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, które powinny się znaleźć w pasie drogowym ze względu na stwierdzoną w trakcie oględzin sytuacją panującą faktycznie na kontrolowanych drogach [w siedmiu przypadkach];

Powyższe zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 291-396, 397-435)

W okresie objętym kontrolą dziewięć z ww. ulic poddanych oględzinom zostało na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* objętych - w różnym zakresie i z różną częstotliwością - przez Referat IR kontrolą pod względem prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd. Referat z przeprowadzonych kontroli odcinków objętych oględzinami przedstawił 16 protokołów, z których wynikało, że zostały one prowadzone w niepełnym zakresie określonym w ww. przepisie, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 462-523, 1233-1235)

Według informacji Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie³⁶ na wytypowanych do oględzin odcinkach dróg nie odnotowano kolizji i wypadków, których przyczyną mogła być lub była zła organizacja ruchu drogowego, złe oznakowanie lub zły stan techniczny urządzeń brd. Policja poinformowała również, że nie prowadzi statystyk w tym zakresie.

(akta kontroli str. 274)

W trakcie oględzin odcinka ul. Wielkoborskiej (skrzyżowanie z ul. Łomżyńską) ujawniono zajęcie pasa drogowego i wykonywanie robót budowlanych bez zezwolenia zarządcy drogi, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁷. Pracownik Referatu IR biorący udział w oględzinach podjął działania i przekazał sprawę do zarządcy drogi w celu dalszego procedowania.

(akta kontroli str. 438-455)

2.2. Oględziny oznakowania 10 odcinków dróg i skrzyżowań³⁸ potwierdziły, że wprowadzona organizacja ruchu na wszystkich odcinkach wymagała dodatkowego skupienia kierowcy w celu jej odczytania i właściwego zinterpretowania. Czynniki wpływające negatywnie na czytelność wprowadzonej organizacji ruchu stwierdzone podczas oględzin dotyczyły:

- złego stanu technicznego oznakowania poziomego i/lub pionowego [w 54 przypadkach];
- umieszczaniu w pasie drogowym znaków nieznajdujących uzasadnienia w sytuacji panującej na kontrolowanych drogach lub zbędnych [w 24 przypadkach] oraz rozwiązania zagrażające bezpieczeństwu użytkowników infrastruktury drogowej [cztery przypadki];
- zamieszczania dużych reklam w pasie drogowym [w dwóch przypadkach] rozpraszających uwagę użytkowników dróg.

Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 291-435, 438-455)

Oględziny 574 znaków umieszczonych w obrębie skrzyżowań wykazały, że znaki były ustawione w prawidłowych odległościach od początku skrzyżowań. Nie stwierdzono nadmiernej liczby znaków drogowych na krótkich odcinkach dróg, w tym niezachowania warunku odległości oznakowania względem siebie³⁹.

(akta kontroli str. 397-435)

Oględziny wykazały, że reklamy oraz przydrożna zieleń mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez ograniczenie

³⁶ Informacja Policji dotyczyła wszystkich dróg na terenie miasta Częstochowy.

³⁷ Dz. U z 2023 r. poz. 645 ze zm.

³⁸ Skrzyżowanie ul. Wielkoborskiej [DP 6612 S] z ul. Łomżyńską [DG 110479 S]; skrzyżowanie ul. Młodości [DP 1026 S] z ul. Ludową [DW 483]; skrzyżowanie ul. Św. Kingi [DG 110878 S] z ul. Ks. Augustyna Kordeckiego [DP 6617 S, DG 110378 S]; skrzyżowanie ul. Kanał Kohna [droga bez numeru i kategorii] z ul. Krakowską [DP 6619 S]; skrzyżowanie ul. Kilińskiego [DP 6608 S] z ul. Dekabrystów [DG 6611 S]; skrzyżowanie ul. Mirowskiej [DP 66165 S] z ul. Michaela Faradaya [DP 6628 S] i ul. Dzielną [DG 110 163 S]; skrzyżowanie ul. Jana Pawła II [DK 46] z ul. Szajnowicza – Iwanowa [DK 46] i z ul. Popieluszki [DP 6613 S]; skrzyżowanie ul. Św. Rocha [DP bez numeru] z ul. Św. Krzysztofa [DK 43] i ul. Św. Jadwigi [DK 43]; skrzyżowanie ul. Legionów [DP 1040 S] z ul. Olsztyńską [DP 6628 S]; i skrzyżowanie ul. Jagiellońskiej [DK 43] z ul. ul. Sabinowską [DW 908, DP 6626 S]. Obręb oględzin dla każdego wlotu poszczególnych skrzyżowań wynosił do 200 m od początku skrzyżowania.

³⁹ 123 znaki umieszczono w odległości do 10 m od skrzyżowania, w tym 13 [A], 14 [B], 25 [C], 46 [D], 16 [F], cztery [T] i pięć innych [urządzenia brd rodzaju U]; 205 znaków umieszczono w odległości do 11 do 50 m od skrzyżowania, w tym 19 [A], 24 [B], 30 [C], 92 [D], osiem [E], sześć [F], 13 [T], 13 innych [urządzenia brd rodzaju U]; 184 znaki umieszczono w odległości do 51 do 100 m od skrzyżowania, w tym 15 [A], 16 [B], 14 [C], 57 [D], 30 [E], 23 [F], sześć [T], 23 innych [urządzenia brd rodzaju U]; 61 znaków umieszczono w odległości powyżej 100 m od skrzyżowania, w tym siedem [A], sześć [B], 10 [C], 17 [D], 14 [E], cztery [F], trzy [T]. W promieniu 200 m od badanych skrzyżowań w 13 przypadkach znajdowały się kolejne skrzyżowania.

widoczności oznakowania lub rozproszenie uwagi użytkowników dróg⁴⁰. W związku z tym, że kontrola była wykonywana zimą, nie można było w pełni ocenić wpływu zieleni na widoczność i czytelność oznakowania pionowego. W trakcie oględzin odniesiono się tylko do tych miejsc, w których znaki mogą w okresie wegetacji roślin być przesłaniane przez zazielenione konary drzew.

(akta kontroli str. 291-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z udostępnionych przez Referat IR 16 protokołów z kontroli, przeprowadzanych w trybie art. 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* na ulicach objętych oględzinami wynikało, że w okresie objętym kontrolą ul. Młodości nie została poddana ani razu wymaganej kontroli, a w przypadku pozostałych ulic żadna kontrola nie została przeprowadzona z wymaganą częstotliwością, tj. co sześć miesięcy. I tak:
 - trzy ulice: zostały poddane kontroli jednokrotnie, tj. ul.: Św. Kingi [14 marca 2023 r.], Kanał Kohna [16 listopada 2022 r.] i Św. Rocha [18 lutego 2022 r.];
 - dwie ulice były kontrolowane dwukrotnie, ul. Wielkoborska w 2022 r. [18 lutego i 5 grudnia], ale okres pomiędzy kontrolami wynosił ponad dziewięć miesięcy, a ul. Kilińskiego w latach 2022 [12 kwietnia] i 2023 [1 grudnia]. Okres pomiędzy kontrolami wynosił ponad dwanaście miesięcy;
 - ul. Jagiellońska była kontrolowana trzy razy, lecz tylko w 2023 r.⁴¹, zaś okres pomiędzy kontrolami wynosił ponad osiem miesięcy;
 - dwie ulice w latach 2022-2023 były kontrolowane sześć razy, przy czym w przypadku ul. Mirowskiej okres pomiędzy kontrolami wynosił ponad dziewięć miesięcy [2022 r.⁴²] i od zakończenia ostatniej kontroli w dniu 20 maja 2023 r. nie była kontrolowana. Ulica Jana Pawła II kontrolowana była w latach 2022-2024⁴³, zaś okresy pomiędzy kontrolami wynosiły ponad 11 m-cy, ponad dwa m-ce, ponad dwa m-ce, ponad osiem m-cy;
 - ul. Legionów była kontrolowana siedem razy⁴⁴, przy czym okresy pomiędzy kontrolami wynosiły od kilkunastu dni do ponad 10 m-cy.

Z zapisów w ww. protokołach wynikało, że pracownicy w trakcie tych kontroli nie sprawdzali prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach oraz zgodności oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Brak wymaganej kontroli na ww. ulicach, nie realizowanie ich w pełnym zakresie oraz różna częstotliwość ich wykonywania stanowiła naruszenie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, który stanowił, że organ

⁴⁰ Odcinek ul. Młodości: znak D-15 [1] przesłonięty przez konary drzewa; odcinek Św. Kingi znak D-4a [1] częściowo przesłonięty przez zarośla; odcinek ul. Kanał Kohna znaki C-13a [1], C-13/16 [1] przesłonięte przez krzewy; odcinek ul. Kilińskiego: znaki A-7 [1] i B-21 [1] na jednej konstrukcji przysłonięte przydrożną roślinnością; odcinek Alei Jana Pawła II: całkowicie zarośnięta roślinnością część drogi dla rowerów na długości 70 metrów i szerokości od jednego do półtora metra; odcinek ul. Rocha: słup reklamowy na wlocie do skrzyżowania rozpraszający uwagę i wielkopowierzchniowe reklamy oraz konary drzew przesłaniające głównie okresie wegetacji oznakowanie przy wlocie na skrzyżowanie ul. Św. Krzysztofa i ul. Rocha; skrzyżowanie ul. Młodości; wielkogabarytowe reklamy w rejonie granicy pasa drogowego.

⁴¹ W dniach 22 marca, 28/29 listopada 2023 r.

⁴² W dniach 22 lutego, 30 listopada i 5 grudnia 2022 r. i 14 marca, 14 maja i 20 maja 2023 r.

⁴³ W dniach 13 stycznia, 5 grudnia 2022 oraz 14 marca, 14 maja, 20 maja 2023 r. i 24 stycznia 2024 r.

⁴⁴ W dniach 13 stycznia, 17/18 listopada, 5 grudnia 2022 r. oraz 14 marca, 14 maja, 20 maja 2023 r. i 24 stycznia 2024 r.

zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd umieszczonych na drogach jemu podległych. W sprawie braku kontroli ul. Młodzieżowej Z-ca Naczelnika Wydziału IMiK wyjaśnił, że kontrola tej ulicy została przeoczona, a w odniesieniu do pozostałych uchybień stwierdził, że: *Ustawodawca narzucił wymóg kontroli dwa razy w roku co sprawia, że przy takiej szczegółowości dwóch pracowników z sześciu pracujących w Referacie musiało by wykonywać tylko te czynności.*

Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła w tej sprawie, że: *Ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego zarządca ruchu podczas kontroli umieszczał informacje związane ze złym stanem technicznym dróg, który w sposób znaczący obniżał bezpieczeństwo ruchu drogowego. Oznakowanie poziome dróg wchodzi w zakres kontroli określony § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (t.j. Dz. U. 2017 poz. 784), dlatego ustalenia w tym zakresie były umieszczane w protokołach pokontrolnych. Anomalie w pracy sygnalizacji świetlnej i jej awarie są kontrolowane elektronicznie, a uszkodzenia infrastruktury są zgłaszane telefonicznie i usuwane na bieżąco.*

W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału nie wskazała jednak przyczyn, dlaczego pracownicy oprócz kontroli oznakowania poziomego nie realizowali pozostałego zakresu określonego w cytowanym przepisie.

Stwierdziła natomiast, że: *Inżynier Ruchu jako osoba odpowiedzialna za prawidłową realizację kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, nie sygnalizował mi problemów, które uniemożliwiały wykonanie wymaganych co 6 miesięcy kontroli oznakowania wszystkich dróg miasta. W wyniku stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie, kontrole zaczęły być realizowane. Zadanie zostało też wpisane do Rejestru Ryzyk Urzędu Miasta, celem bieżącego monitorowania.*

NIK nie podziela tych wyjaśnień, ponieważ Naczelnik Wydziału wiedziała o problemach kadrowych i sprzętowych przy wykonywaniu kontroli, gdyż Biuro IR i Wydział IMiK pismami z 1 sierpnia 2022 r. (wniosek Wydziału do projektu budżetu) i z 25 lipca 2023 r. [syg. IMIK.3037.9.2023] skierowanymi do Wydziału Nadzoru i Administracji zwracali się o priorytetowy zakup licznika ruchu drogowego oraz wideorejestratora (kamery samochodowej) do celu realizacji kontroli oznakowania. Referat nie otrzymał ww. sprzętu.

Ponadto, odnosząc się do wyjaśnień Naczelnik Wydziału, NIK wskazuje, że w Wydziałowym Rejestrze Ryzyk na rok 2024 określono i wymiarowano ryzyko niespełnienia wymogów zapisów prawa określonych w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stosownie do Procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie⁴⁵ wskazano na wysokie prawdopodobieństwo szans⁴⁶ [ocena cztery], że ryzyko niezrealizowania wymaganych kontroli wystąpi

⁴⁵ Załącznik do Zarządzenia Nr 77/11, Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 1 marca 2011 r.

⁴⁶ Według procedury zarządzania ryzykiem, stopień określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka określa się poprzez następujące wartości punktowe:

1 - rzadkie prawdopodobieństwo;

2 - małe prawdopodobieństwo;

3 - średnie prawdopodobieństwo;

4 - wysokie prawdopodobieństwo od 61 do 80 % szans, że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone (lub: ryzyko będzie się krystalizować dość często bądź w wyniku równoczesnego występowania różnych problemów i okoliczności);

5 – najwyższe.

w nadchodzącym roku, a oddziaływanie tego ryzyka określono jako poważne, na poziomie cztery⁴⁷.

(akta kontroli str. 281-287, 462-463, 470-478, 486-523, 1186-1187, 1233-1235, 1281-1284)

2. Z zapisów w 16 ww. protokołach kontroli wynikało, że drogi objęte oględzinami były kontrolowane głównie pod kątem stanu technicznego nawierzchni dróg (ubytki w jezdni) i stanu oznakowania poziomego, pomijając ocenę zgodności oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu. Tylko w jednym przypadku (protokół z 13 stycznia 2022 r.) wskazano na zły stan dwóch znaków pionowych B-43 (Ul. Legionów) i A-5 (ul. Jana Pawła II).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nieprzeprowadzanie w pełnym zakresie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd stanowiło naruszenie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* i miało bezpośredni wpływ na nieprawidłowości, które ujawniono na poddanych oględzinom odcinkach dróg i skrzyżowań. Wskazuje również na to, że organ zarządzający ruchem w Częstochowie nie miał pełnej informacji dotyczącej stanu oznakowania na drogach, którymi zarządzał.

Oględziny ok. 574 znaków i urządzeń brd zlokalizowanych na 10 odcinkach dróg oraz w obrębie skrzyżowań zlokalizowanych na tych odcinkach wykazały, że zastosowana organizacja ruchu oraz sposób umieszczenia znaków drogowych i ich stan techniczny był w części niezgodny z zatwierdzoną organizacją ruchu i/lub nie był zgodny z przepisami *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*. I tak:

- W 9 przypadkach w pasie drogowym ujawniono oznakowanie nie ujęte w zatwierdzonej organizacji ruchu⁴⁸:

Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła, że:

- 1) na ul. Kanał Kohna: *oznakowanie znakiem C-13 jest zgodne z zatwierdzonym projektem MZD IRD 55100.619.09 z dnia 11.09.2009, powstałym w związku z wybudowaniem ul. Kanał Kohna (Krakowska Bis) w Częstochowie. Oznakowanie nie było od tego czasu zmieniane, zostało błędnie pominięte w inwentaryzacji oznakowania;*
- 2) *znak B-33 na ulicy Mirowskiej był ustawiony w nieprawidłowym miejscu, w wyniku pomyłki wykonawcy, która została skorygowana;*

⁴⁷ Według procedury zarządzania ryzykiem, stopień określenia oddziaływania wystąpienia ryzyka określa się poprzez następujące wartości punktowe:

1 – niewielki wpływ ryzyka;

2 – mały wpływ ryzyka;

3 – średni wpływ ryzyka;

4 – poważny wpływ ryzyka - rozwiązanie problemu będzie wymagało dużego nakładu czasu i zasobów oraz będzie wymagało podjęcia decyzji o sposobie rozwiązania problemu przez kierownictwa wyższego szczebla. Usunięcie skutków będzie bardzo trudne. Wyrze poważny wpływ na wyniki finansowe (strata finansowa przewyższy 100.000 PLN i nie przekroczy 500.000 PLN) i stanie się ważnym wydarzeniem publicznym – pewne informacje pojawią się w mediach lokalnych i regionalnych, a nawet ogólnokrajowych. Może nastąpić brak realizacji kluczowego celu;

5 – krytyczny wpływ ryzyka.

⁴⁸ I tak:

- odcinek ul. Wielkoborskiej: znaki A-30 [2]; odcinek ul. Kanał Kohna: znak C-13 [1];

- odcinek ul. Mirowska: znaki B-33 [1] (40 km/h);

- odcinek Alei Jana Pawła II: pod znakami D-28/D-29 zamontowano „znak/reklamę” hotelu [1], znaki D-6 [1], A-7 [1];

- odcinek ul. Legionów: pod znakami E-6, E-5a zamontowano „znak/reklamę” X-Kom [1];

- odcinek ul. Jagiellońskiej: znak E-2a [1].

- 3) reklamy hotelu Sekwana na Rynku Wieluńskim oraz na ul. Legionów „X-kom” nie są znakami drogowymi i nie muszą być ujęte w projekcie organizacji ruchu, niemniej jednak zostały usunięte. Dodała przy tym, że: *w okresie letnim Miejski Zarząd Dróg przeprowadzi kontrole nielegalnie zamontowanych reklam w pasie dróg publicznych*;
- 4) znak D-6 na Rynku Wieluńskim został ustawiony na drodze z dwoma pasami ruchu z powodu słabej widoczności przejścia oraz znak A-7 na Alei Jana Pawła i przy ulicy św. Jana, zostały ustawione *po konsultacjach z Policją (...) w celu poprawy bezpieczeństwa*;
- 5) oznakowanie E-2a na ul. Jagiellońskiej: *zostało umieszczone po lewej stronie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, w celu poprawy widoczności. „Znaki umieszcza się po lewej stronie jezdni: (...) jako powtórzenie znaków umieszczonych po prawej stronie na drogach dwujezdniowych, których jezdnie posiadają więcej niż jeden pas ruchu.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że wszystkie opisane niezgodności mogły zostać przez Urząd stwierdzone i usunięte, gdyby prawidłowo realizowane były kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, a wskazane przez Naczelnik okoliczności w żaden sposób nie mogą wpłynąć na negatywną ocenę stwierdzonych nieprawidłowości. Zauważyć również należy, że:

- podstawą do umieszczania znaków drogowych na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej nie są - jak to Naczelnik stwierdziła w pkt. 4 – uzgodnienia z Policją, lecz zatwierdzony przez organ zarządzający ruchem projekt organizacji ruchu;
- kwestionując ocenę NIK w zakresie zbędności oznakowania E-2a na ul. Jagiellońskiej (pkt 5), Naczelnik pominęła dalszą część tego przepisu, która stanowi, że: *przy czym jako obowiązkowe dotyczy to znaków kategorii A, B (z wyjątkiem znaków B-35 do B-38), G oraz znaków D-6, D-6a, D-6b (pkt. 1.5.1., załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych).*
- W 20 przypadkach⁴⁹ ujawniono brak oznakowania i urządzeń brd w pasie drogowym, które były ujęte w zatwierdzonej organizacji ruchu⁵⁰.
- W 17 przypadkach oznakowanie w pasie drogowym zostało umieszczone w sposób odmienny od określonego w zatwierdzonej organizacji ruchu lub niezgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*. I tak:
 - na odcinku ul. Wielkoborskiej: znaki D-6 [1 znak], ul. Św. Kingi: znaki D-6 [2], ul. Kanał Kohna znak D-6b [1], ul. Mirowskiej: znak D-6b [1], Alei Jana Pawła II: znak D-6b [1] ustawiono znaki w odległości większej niż 0,5 m od krawędzi przejścia pomimo, iż zgodnie z pkt 2.2.6. załącznika nr 1, do rozporządzenia o znakach i sygnałach drogowych,

⁴⁹ Poszczególne znaki się powtarzają z uwagi na to, że dla jednego znaku lub rozwiązania oznakowania była przypisana więcej niż jedna nieprawidłowość.

⁵⁰ I tak:

- na odcinku ul. Wielkoborskiej: znaki A-11 [2 znaki] wraz z tabliczkami T-2 [1], T-3 [1];
- na odcinku ul. Św. Kingi: znak D-4b [1]; słupek przeszkodowy U-5a [1] ze znakiem C-9 [1];
- na odcinku ul. Kanał Kohna: znaki D-1 [1], C-6 [1];
- odcinek ul. Mirowska: znaki P-14 [1], D-15 [4];
- odcinek ul. Legionów: na konstrukcji wsporczej znaku E-5a brak znaków E-22 [1], E-6 [1], D-1 [2];
- odcinek ul. Jagiellońskiej: znak E-2a [1], P-23 [1]

- znaki D-6, D-6a i D-6b umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów;
- na odcinku; ul. Wielkoborskiej i ul. Legionów znaki B-43 [2] i B-44 [2] nie były ustawione w tym samym przekroju poprzecznym drogi, mimo iż zgodnie z pkt 3.2.44.i pkt 3.2.45 załącznika nr 1 do *rozporządzenia o znakach i sygnałach drogowych* „koniec strefy ograniczonej prędkości”, stosuje się w celu wskazania wyjazdu ze strefy ograniczonej prędkości i umieszcza się go na wszystkich wylotach ze strefy oznakowanej znakami B-43, w tym samym przekroju poprzecznym drogi, w którym ustawiono ten znak;
- na odcinku ul. Młodości: znaki A-7 [2] i C-12 [2] zamontowane zostały w odległości ok. 20 m od skrzyżowania w przeciwieństwie do warunków określonych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu (ok. 1,5 m od początku skrzyżowania);
- na odcinku ul. Św. Rocha znak D-6b [1] został ustawiony niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a powinien być ustawiony dla przeciwnego kierunku i informować o zbliżaniu się do przejścia dla pieszych i przejazdu dla rowerów;
- na odcinku ul. Mirowskiej zastosowano znak P-27 [1], zamiast znaku P-23, który był ujęty w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu;
- na odcinku ul. Jagiellońskiej znak F-11 [1] ustawiony został przy krawędzi jezdni, niezgodnie z pkt 7.2.11. załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, w którym wskazano, że znak umieszcza się nad jezdnią w celu wskazania obowiązujących kierunków jazdy przez skrzyżowanie z określonych pasów ruchu.

(akta kontroli str. 291-396, 462-463, 470-478, 486-523)

- W siedmiu przypadkach - mimo iż sytuacja faktyczna na drogach tego wymagała - ani w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, ani w pasie drogowym nie było wymaganego oznakowania:
 - brak było oznakowania miejsca, w którym droga wewnętrzna (ul. Blachowieńska) łączy się z mającą charakter drogi publicznej ulicą Wielkoborską. Brak tego oznakowania może sugerować, iż jest to skrzyżowanie, a nie połączenie z drogą wewnętrzną. Taka sytuacja może prowadzić do błędnej oceny przez kierujących, w tym niewłaściwego zachowania i skutkować zdarzeniem drogowym, np. wymuszeniem pierwszeństwa przejazdu (miejsce niebezpieczne);
 - na odcinku ul. Młodości brak było oznakowania poziomego P-26 [1 znak] na drodze dla rowerów i pieszych, mimo, że zgodnie z pkt 5.2.9. załącznika nr 2 do *rozporządzenia o znakach i sygnałach drogowych na drodze dla rowerów i pieszych, na której umieszczono znak C-13/16 z kreską pionową, znak (...) P-26 umieszcza się na drodze dla pieszych (...) w tym samym przekroju drogi*;
 - na odcinku ul. Młodości na każdej wyspie kanalizującej ruch brak było słupka przeszkodowego U-5b [3] zespolonego z odpowiednim znakiem C-9, C-10, pomimo iż zgodnie z pkt 2.5.4. załącznika nr 4 do *rozporządzenia o znakach i sygnałach drogowych na drogach dwukierunkowych* słupki przeszkodowe umieszcza się na obydwu końcach wysepek;
 - na odcinku ul. Św. Kingi i odcinku ul. Kanał Kohna brak było w przedstawionym projekcie linii/znaku P-14 [2] warunkowego zatrzymania przed przejściem dla pieszych, a w organizacji ruchu

zatwierdzonej pod nr IMK.7220.431.2023 zawarto uwagę dotyczącą konieczności wykonania przed przejściem znaku P-14. Powyższa zmiana powinna znaleźć się na planie sytuacyjnym, a organ zarządzający ruchem - w ramach swoich kompetencji - powinien ten znak wrysować i zatwierdzić projekt ze zmianą;

- na odcinku ul. Kilińskiego brak było znaku P-17 [1] „linia przystankowa”, który stosuje się zgodnie z wymogiem pkt 5.2.3. załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych* w celu wyznaczenia odcinka jezdni przeznaczonego na przystanek autobusowy lub trolejbusowy bez zatoki;
- na odcinku ul. Św. Rocha brak było w strefie płatnego parkowania wyznaczenia miejsc parkowania za pomocą znaków poziomych określonych w pkt 5.2.4, pkt 5.2.5, pkt 5.2.6 i pkt 5.2.9.2. załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

(akta kontroli str. 291-396)

- W 54 przypadkach oznakowanie i urządzenia brd umieszczone w pasie drogowym były w stanie technicznym niezgodnym z wzorami i sposobem ich montażu, określonym w załącznikach 1-4 do *rozporządzenia o znakach i sygnałach drogowych*. I tak:
 - 26 znaków było zniszczonych, w tym m.in. znaki nieczytelne (wyblakłe, pomalowane itd.), zniszczone, pogięte, stare (popękany lakier, brak folii odblaskowej): odcinek ul. Wielkoborskiej: znaki E-17a [1 znak], D-42 [1], E-18a [1], B-1 [1]; odcinek Św. Kingi: znaki D-6 [2], C-12 [1]; odcinek ul. Kanał Kohna: znaki D-6b [1], C-13 [1], C13/16 [1]; odcinek ul. Kilińskiego: znaki D-6b [1], B-22 [1], F-10 [1], D-3 [1], C-9 [2] i CC-13/16 [2]; odcinek ul. Mirowskiej: znak E-9 [1]; odcinek Alei Jana Pawła II: znak D-6b [1], znak D-15 [1]; odcinek ul. Św. Rocha: znak E 22-B [1]; odcinek ul. Legionów: znak C-13/16 [3]; odcinek ul. Jagiellońskiej: znak E-22 [1];
 - 10 znaków było uszkodzonych lub przekrzywionych: odcinek ul. Młodości: znak D-15 [1]; odcinek ul. Kilińskiego: znaki C-9 [1], B-29 [1]; odcinek ul. Św. Rocha: znaki E-2a [1], F-6 [3]; C-13 [1], C-13/16 [1]; odcinek ul. Legionów: znak F-10 [1];
 - 18 znaków było niezgodnych z wzorami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, w tym na odcinku ul. Młodości: znak o zakończeniu drogi dla pieszych i rowerów [3]; na odcinku ul. Kilińskiego: D-15 [1], (napis / wklejka MPK)⁵¹; na odcinku ul. Mirowskiej: znaki D-15 [4], (napis / wklejka MPK); na odcinku Alei Jana Pawła II: znak droga dla pieszych i rowerów [1]; na odcinku ul. Św. Rocha: D-15 [1] (napis / wklejka MPK); na odcinku ul. Św. Rocha: znaki D-18 [3] (wklejka płatny)⁵², B-39 [1]⁵³; na odcinku ul. Legionów: znak koniec drogi dla pieszych i rowerów [1]; znak D-15 [1] (napis / wklejka MPK); odcinek ul. Jagiellońskiej: znak D-15 [2] (napis / wklejka MPK).
- W czterech przypadkach w sposób nieprawidłowy zestawiono znaki:
 - na odcinku ul. Kilińskiego zestawiono znaki A-7, D-2, T-1, a na odcinku Alei Jana Pawła II znaki D-6, C-12, A-7. W obu przypadkach znaki zestawiono w sposób niezgodny z pkt 1.5.2. załącznika nr 1 *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*;

⁵¹ Niezgodny z pkt 5.2.15., załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

⁵² Niezgodny z pkt 5.2.50 załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

⁵³ Niezgodny z pkt 3.2.40 załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

- na odcinku Alei Jana Pawła II zestawiono znaki B-36, D-3, E-15a, co było niezgodne z pkt 6.3.7. załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych* (znak z numerem drogi umieszcza się samodzielnie);
- na odcinku ul. Św. Rocha zestawiono znaki B-39, B-17, „tabliczka nie dotyczy MPK”, co było niezgodne z pkt 3.2.40 załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.
- W przypadku 10 znaków, zostały one zamontowanych za nisko, tj. poniżej 2 m⁵⁴, co było niezgodne z pkt 1.5.3 załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.
Na odcinku Alei Jana Pawła II znaki U-9a [1 znak], U-9b [1] zamontowano poniżej 0,75 m, co było niezgodne z pkt 4.1. załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.
- W przypadku zamontowania pięciu znaków⁵⁵ nie zachowano wymaganej skrajni, co było niezgodne z pkt 7.2. załącznika nr 3 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.
- Zastosowano oznakowanie i urządzenia brd niemające uzasadnienia w stanie faktycznym występującym na drodze, znaki zbędne lub rozwiązania wprowadzające w błąd i stwarzające potencjalne niebezpieczeństwo dla użytkowników infrastruktury drogowej. I tak:
 - na odcinku ul. Św. Kingi znak D-4b [1 znak] był zbędny, bowiem zgodnie z pkt 5.2.4. załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, zaleca się go stosować przy zmianach organizacji ruchu powodujących czasową nieprzejezdną drogi oraz w sytuacjach, gdy znak D-4a może być trudny do zauważenia przez kierujących. Oględziny wykazały, że znak D-4a jest dostrzegalny i będzie lepiej widoczny po usunięciu z jego otoczenia krzewów przez zarządcę drogi. Ponadto znak D-4b stosowany jest w celu uprzedzenia, że droga znajdująca się za skrzyżowaniem jest drogą bez przejazdu. Zarówno w stałej organizacji ruchu, jak i w czasie oględzin nie stwierdzono oznakowania znakami D-1, A-7 wskazującego, że jest to skrzyżowanie.
Również znak P-10 [1] w ciągu ul. Św. Kingi na drodze dla rowerów był zbędny, gdyż droga ta poprowadzona jest tuż przy ogrodzeniu na wprost wyjścia/wejścia schodami do budynku. Tak zaprojektowany przebieg drogi dla rowerów jest błędny, gdyż w tej sytuacji należy wprowadzić ruch mieszany C-13/C-16 „droga dla rowerów i pieszych” (miejsce niebezpieczne),
 - na odcinku ul. Kanał Kohna znaki D-1 [2], pomiędzy ul. Kanał Kohna i ul. Targową zostały powtórzone, mimo iż zgodnie z pkt 5.2.1. załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, jeżeli odległość między skrzyżowaniami jest nie większa od 50 m, nie było obowiązku powtarzania przed kolejnym skrzyżowaniem znaku D-1. W projekcie przewidziano dodatkowy znak D-1 po lewej stronie, uzasadniając to w części opisowej projektu poprawą bezpieczeństwa

⁵⁴ Na odcinku ul. Młodości: znak B-26 [1]; na odcinku ul. Kanał Kohna: znak B-33 [1]; na odcinku ul. Mirowskiej: znak D-6b [1]; na odcinku Alei Jana Pawła II: znak D-6b [1] i zestawienie znaków B-36, D-3, E-15a [1]; na odcinku ul. Legionów: znak B-43 [1].

⁵⁵ Na odcinku ul. Młodości nie zachowano skrajni poziomej dla rowerów w związku z zastosowaniem słupków blokujących U-12a [4]; na odcinku ul. Św. Rocha: w ciągu ul. Św. Jadwigi nie zachowano skrajni od sygnalizatora na drodze dla rowerów, a droga dla rowerów została zawężona przez zastosowanie słupków blokujących U-12c [1].

uczestników ruchu drogowego, jednak opis był lakoniczny nie poparty żadną argumentacją⁵⁶.

Na tym samym odcinku brak jest uzasadnienia dla zastosowania po prawej stronie znaku B-36 [1], w tym tabliczki T-24 [1], bowiem zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym zabrania się zatrzymywania pojazdu w odległości mniejszej niż 15 m od słupka lub tablicy oznaczającej przystanek, a na przystanku z zatoką - na całej jej długości.

W ciągu tej ulicy, z uwagi na brak chodnika⁵⁷, niezasadne było również wykonanie na wylocie z ul. Targowej w ul. Kanał Kohna przejścia dla pieszych. Należało wyłącznie zaprojektować przejazd dla rowerów (miejsce niebezpieczne). W trakcie kontroli organ zarządzający ruchem zatwierdził stałą organizację ruchu dla zadania likwidacji przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ul. Targowej [wlot południowy] z ul. Kanał Kohna. Projekt organizacji ruchu został wprowadzony w dniu 9 kwietnia 2024 r.

Na ul. Kanał Kohna stwierdzono również brak zabezpieczenia końca drogi dla rowerów barierkami przed zjazdem z nasypu do rzeki (miejsce niebezpieczne). W trakcie kontroli organ zarządzający ruchem zatwierdził stałą organizację ruchu dla zadania montażu barier segmentowych U-12a na ul. Kanał Kohna. Projekt organizacji ruchu został wprowadzony w dniu 28 marca 2024 r.,

- na odcinkach ulic Kilińskiego, Św. Kingi, Kanał Kohna, Mirowskiej, Alei Jana Pawła II, Św. Rocha, Legionów i Jagiellońskiej, na przecięciu drogi dla rowerów i drogi dla pieszych w kierunku przejścia dla pieszych wykonano oznakowanie P-10 [8] (przejście dla pieszych), jednak bez zastosowanych znaków pionowych D-6 skutkiem, czego takie przejścia formalnie nie funkcjonuje,
- na odcinku ul. Kilińskiego (przy centrum handlowo-usługowym) na przecięciu drogi dla rowerów i drogi dla pieszych w kierunku przejścia dla pieszych wykonano oznakowanie P-10 [2], jednak bez zastosowanych znaków pionowych D-6. Skutkiem tego przejście to formalnie nie funkcjonuje i jednocześnie jest miejscem niebezpiecznym, bowiem piesi wychodzą z obiektów handlowo-usługowych wprost na drogę dla rowerów,
- na odcinku ul. Św. Rocha umieszczony znak F-6 [3] jest zbędny, ponieważ przed skrzyżowaniem znajduje się tablica E-1 i to na niej umieszcza się odpowiedni znak zakazu, nie stosując znaku F-6,
- na odcinkach ul. Jagiellońskiej i ul. Wielkoborskiej: znaki A-30 [5] łącznie z tabliczką T-24 zbędne, zostały umiejscowione niezgodnie z wymogami pkt 2.2.32 (rys. 2.2.32.12) załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, zgodnie z którym znak A-30 z tabliczką T-16 powinien być stosowany zawsze, jeżeli podczas wyjazdu pojazdów uprzywilejowanych jest uruchamiana specjalna sygnalizacja świetlna zamykająca ruch na drodze. Tymczasem w sąsiedztwie ww. znaków takiej sygnalizacji nie zainstalowano.

Odnosząc się do tego, Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła, że: *Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych*

⁵⁶ Np. informacjami o zdarzeniach drogowych czy innymi przesłankami, jak np. dostrzegalność, geometria.

⁵⁷ Jest tylko opaska poprowadzenia po lewej stronie w ciągu ul. Targowej.

i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (t. j. Dz. U. 2019, poz. 2310 z późn. zm.) „znak A-30 stosuje się łącznie z tabliczkami wskazującymi, za pomocą symbolu lub (oraz) napisu, rodzaj niebezpieczeństwa, o którym ostrzega znak”. Zmiana nastąpiła w późniejszym okresie, podczas wprowadzania innej zmiany jako korekta (uzupełnienie istniejącego stanu) projektem BIR.7220.1035.2018.

(akta kontroli str.291-397, 1255-1266, 1271-1277)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionej argumentacji. Zauważyć bowiem należy, że szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunki ich umieszczania na drogach zostały określone w § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, natomiast ww. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w § 1 określa znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania. NIK pragnie przy tym zauważyć, że projekt zmiany organizacji ruchu, o którym mowa w wyjaśnieniach, nie został przez Urząd udostępniony kontrolującym, nawet na etapie składania powyższych wyjaśnień.

W sprawie wskazanych w Raporcie miejsc potencjalnie zagrażających użytkownikom dróg Naczelnik Wydziału IMiK wyjaśniła, że: *podjęto i wprowadzono następujące zmiany:*

- (...) ul. Wielkoborska - wymiana tablicy E-18a oraz znaku B-1 oraz dostosowanie znaków D-6;
- ul. Młodości – znaki dostosowano do zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Zlecono także dostosowanie znaków do ustawowej wysokości;
- ul. św. Kingi - znaki dostosowano do zatwierdzonego projektu organizacji ruchu;
- ul. Kilińskiego – znaki dostosowano do zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Pozostałe uwagi są w trakcie analizy;
- ul. Mirowska – znaki zostały dostosowane do warunków dla znaków drogowych i warunków ich umieszczania na drogach;
- Aleja Jana Pawła II - znaki zostały dostosowane do warunków dla znaków drogowych i warunków ich umieszczania na drogach;
- ul. św. Rocha – znaki zostały dostosowane do warunków dla znaków drogowych i warunków ich umieszczania na drogach;
- ul. Legionów – znaki zostały dostosowane do warunków dla znaków drogowych i warunków ich umieszczania na drogach; ul. Jagiellońska – znaki zostały dostosowane do warunków dla znaków drogowych i warunków ich umieszczania na drogach.

Naczelnik Wydziału IMiK dodała, że: *Oznakowanie poziome jest jak co roku sukcesywnie odtwarzane, w terminach uzależnionych od warunków pogodowych. Uwagi związane z zielenią drogową zostały przekazane do jednostki odpowiedzialnej – Centrum Usług Komunalnych. Dodatkowo Raport jest analizowany pod kątem optymalizacji oraz zasadności utrzymania bądź likwidacji oznakowania, które wg audytora jest zbędne. Informuję także, że znaki D-15 zostały wymienione na nowe.*

(akta kontroli str.1271-1277)

W sprawie opisanych wyżej nieprawidłowości Z-ca Naczelnika Wydziału IMiK w dniu 18 marca br. wyjaśnił, że zapoznał się z Raportem z ogólnych przeprowadzonych przez NIK w zakresie kontroli stanu oznakowania

wybranych dróg wykonanej przy udziale Specjalisty z dziedziny Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, którego kopię otrzymał Wydział w dniu 11 marca 2024 r. Dodał też, że *Nigdy nie robiliśmy kontroli w takiej szczegółowości jak przy obecnej kontroli. Przeoczenie tych nieprawidłowości mogło również wynikać z rutyny, bowiem kontrole wykonujemy w swoim mieście i na co dzień mamy do czynienia z oznakowaniem dróg i reagujemy dopiero, gdy jakiś znak czy urządzenie znacząco odbiega od wymaganej normy. Żeby zapewnić prawidłowość oznakowania na drogach w mieście i nie wyłączać i tak skromnej obsady kadrowej Referatu do realizacji tego zadania, należało by użyć elektronicznych środków pomiarowych wykorzystujących technologię pozycjonowania oznakowania i urządzeń brd przy użyciu GPS.*

Pracownik przeprowadzający w Referacie IR kontrole w trybie art. 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kontrolach, biorący udział w oględzinach NIK wyjaśnił, że zapoznał się z ww. Raportem i nie wniósł do niego uwag. Ponadto, wyjaśnił, że: *W trakcie prowadzonych objazdów, ze względu na braki kadrowe np. w 2023 roku brak dwóch osób, kontrole były przeprowadzane najczęściej wizualnie, z pozycji kierowcy, co ograniczało możliwość oceny stanu technicznego drogi poza jezdnią. Uważam, że spełnienie wymogu pełnej kontroli stanu dróg wymaga zastosowania elektronicznych urządzeń, które pozwolą na porównanie w terenie zatwierdzonych organizacji ruchu ze stanem rzeczywistym na podstawie odczytu znaków i porównaniem z pozycjonowaniem GPS w terenie. Sprawa reklam była zgłaszana przez kierownika do Miejskiego Zarządu Dróg w celu wyeliminowania reklam stylizowanych na znaki drogowe i oczekujemy na stanowisko w tej sprawie zarządcy drogi. Stwierdził również, że: Braki kadrowe oraz brak sprzętu nie pozwalały na dokonanie objazdów wszystkich ulic, w tym ul. Młodości.*

(akta kontroli str.291-397, 1285-1303)

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na liczne błędy stanowiące naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, które znajdowały się w kompleksowym projekcie organizacji ruchu dla dziewięciu z 10 odcinków dróg poddanych oględzinom, NIK negatywnie ocenia prawidłowość funkcjonujących na terenie Miasta zatwierdzonych organizacji ruchu.

Na negatywną ocenę działalności organu zarządzającego ruchem na ww. odcinkach miało wpływ przede wszystkim zaniechanie w poszczególnych latach lub nieprzeprowadzanie co cześć miesięcy, lub niezgodnie z zakresem określonym w rozporządzeniu w sprawie znaków i sygnałów drogowych, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Prezydentowi Miasta Częstochowa. W wyniku ww. zaniechań organ zarządzający ruchem nie posiadał wiarygodnych informacji dotyczących zgodności oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz informacji dotyczących stanu technicznego oznakowania pionowego, urządzeń brd i nie mógł skutecznie nim zarządzać.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | 1. Podjęcia skutecznych działań organizacyjnych w celu zapewnienia pełnej realizacji obowiązków i zadań organu zarządzającego ruchem, a w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> a) terminowego i w pełnym zakresie przeprowadzania wymaganych kontroli oznakowania na wszystkich drogach zarządzanych przez Prezydenta Miasta; b) zapewnienia zgodności funkcjonującej na wszystkich drogach organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a także wnosi o: |
| Wnioski | 1. Wyeliminowanie z projektów organizacji ruchu błędów naruszających obowiązujące przepisy <i>rozporządzenia w sprawie warunków technicznych</i> .
2. Zapewnienie prawidłowego stanu technicznego oznakowania dróg i skrzyżowań.
3. Rzetelne prowadzenie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 wykorzystania uwag i 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 22 maja 2024 r.

Kontrolerzy
Anna Hulboj

Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Andrzej Ziaja
St. inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Tomasz Kuźniak
p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Katowicach