



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.3.5.2024

Pani
Katarzyna Skotnicka
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Dróg w Cieszynie
ul. Liburnia 4
43-400 Cieszyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/018 – Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Cieszynie ¹ , ul. Liburnia 4, 43-400 Cieszyn, REGON: 072796313
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Skotnicka, Dyrektor MZD od 1 marca 2022 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełniła Pani Katarzyna Skotnicka jako p.o. Dyrektora MZD od 19 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęte zostaną lata 2022-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą 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 ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	1. Artur Stekla, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/64/2024 z 12 marca 2024 r. 2. Marek Matysek, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/65/2024 z dnia 12 marca 2024 r. 3. Tomasz Kaczyński, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/107/2024 z dnia 14 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Zwany dalej: „MZD”.

² Zwany dalej: „Dyrektorem” lub „Dyrektorem MZD”.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone w dniu 14 czerwca 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia realizację przez MZD zadań powierzonych przez Burmistrza Cieszyňa w zakresie zarządzania drogami publicznymi na terenie miasta, w tym oznakowania dróg publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą MZD nie realizowała w pełni wszystkich obowiązków powierzonych jej przez Burmistrza Miasta Cieszyňa⁶ w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych. W szczególności nie zapewniła objęciem zatwierdzoną organizacją ruchu wszystkich dróg publicznych na terenie Miasta Cieszyňa⁷.

W latach 2022-2024 (do 31 marca) MZD w większości przypadków (94,4%) nie przeprowadziła kontroli wykonania zadań technicznych wprowadzonych w terenie zatwierdzonych POR, do czego była zobowiązana na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸, a w jednym przypadku kontrola taka była przeprowadzona po terminie. Dodatkowo w pierwszej połowie 2022 r. nie przeprowadzono udokumentowanych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Burmistrzowi Miasta, co było niezgodnie z § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia.

W prowadzonej w MZD ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu⁹ nie wpisywano wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, tj. numerów dróg, terminów, w których powinny zostać wprowadzone zatwierdzone organizacje ruchu, wprowadzenia nowych lub zmiany istniejących organizacji ruchu oraz – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu - przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

Nieprawidłowości w zakresie działania MZD wykazały również przeprowadzone przez NIK oględziny 10 wybranych odcinków dróg oraz analizy istniejących na nich organizacji ruchu, w tym w zakresie opracowanych i zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Stwierdzono też, że sporządzone dla tych odcinków POR zostały opracowane niezgodnie z § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, a na wszystkich objętych próbą odcinkach dróg brak było pełnej zgodności oznakowania z ustalonymi dla nich POR.

W ocenie NIK, za prawidłowe należy uznać powoływanie w okresie objętym kontrolą komisji w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, terminowe przeprowadzenie procedury zatwierdzania POR, a także utworzenie w MZD w 2023 r. specjalnej komórki do spraw zarządzania ruchem.

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

⁶ Zwany dalej: „Burmistrzem”.

⁷ Zwane dalej: „Miastem”.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem*.

⁹ Zwane dalej: „POR”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

- 1.1 W okresie objętym kontrolą MZD na podstawie upoważnienia¹¹ Burmistrza realizowało działania i czynności w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych na terenie Miasta. Upoważnienie to zostało wydane w związku z zawartym w dniu 21 czerwca 1995 roku porozumieniem,¹² na mocy którego Wojewoda Bielski powierzył Zarządowi Miasta w Cieszynie działania i czynności w zakresie zarządzania ruchem¹³. Porozumienie zostało zawarte na czas nieokreślony i nie zostało wypowiedziane przez żadną ze stron. Po reformie administracji publicznej, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r. kompetencje organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych przejął Starosta Cieszyński, a Zarządu Miasta Cieszyn – Burmistrz Miasta¹⁴. Mimo, że stan prawny w powyższym zakresie uległ istotnej zmianie, ww. porozumienie pozostało w mocy, co zostało pisemnie potwierdzone na posiedzeniu Zarządu Miasta Cieszyna w dniu 17 maja 2001 roku.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Cieszynie nadzór nad MZD w okresie objętym kontrolą sprawował Drugi Zastępca Burmistrza.

(akta kontroli str.13-19, 36-37, 175, 246, 264)

Do dnia 30 listopada 2023 r. w MZD realizację zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych¹⁵ wykonywał Dział Zarządzania i Nadzoru Drogowego¹⁶, a następnie Wieloosobowe Stanowisko ds. Zarządzania Ruchem¹⁷. Zadania te zostały wyszczególnione w Regulaminie Organizacyjnym MZD i zaliczone do podstawowych zadań ww. komórek organizacyjnych¹⁸.

(akta kontroli str. 47-48, 75-76, 105-106, 133, 147-149)

W zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, w tym m.in. rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego, a także przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji, wykonywało w MZD dwóch pracowników¹⁹.

W okresie objętym kontrolą pracownicy MZD nie uczestniczyli w szkoleniach w zakresie zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 10-11, 266-296, 311-312, 317-318)

¹⁰ 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.

¹¹ Upoważnienie z dnia 19 grudnia 2021 r., znak: OR-I.0052.310.2021 oraz z dnia 1 marca 2022 r., znak: OR-I.0052.53.2022.

¹² Zawartym pomiędzy Wojewodą Bielskim jako stroną powierzającą, a Zarządem Miasta w Cieszynie jako stroną przyjmującą.

¹³ W tym m.in. w zakresie organizacji ruchu, zatwierdzania projektów organizacji ruchu i jej zmian, prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu i jej zmian.

¹⁴ Zgodnie z art. 89 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133 poz. 872, ze zm.).

¹⁵ Za wyjątkiem dróg powiatowych i gminnych położonych na terenie miasta Cieszyna.

¹⁶ Zwany dalej: „DZND”.

¹⁷ Zwany dalej: „WSZOR”.

¹⁸ Wśród zadań wskazano m.in. opiniowanie i przygotowanie zatwierdzeń projektów SOR i COR, opracowanie POR, prowadzenie ewidencji zatwierdzonych POR, kontrolę i nadzór nad organizacją ruchu.

¹⁹ Na dzień 31 grudnia 2022 r.: starszy inspektor DZND zajmujący się projektami w zakresie organizacji ruchu i kierownik DZND – mgr inż. budownictwa specjalność konstrukcje budowlane i inżynierijne również zajmujący się projektami organizacji ruchu. Na dzień 31 grudnia 2023 r. dwóch pracowników WSZOR: starszy inspektor zajmujący się projektami w zakresie organizacji ruchu i inspektor - emerytowany funkcjonariusz Policji.

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną utworzenia z dniem 1 grudnia 2023 roku WSZOR były zidentyfikowane przez Kierownictwo MZD problemy w zakresie zarządzania organizacją ruchu. Wskazała, że stwierdzono niedobory kadrowe w tym zakresie, a także nieprawidłowości przy wprowadzaniu zatwierdzonych organizacji ruchu w terenie oraz braki formalne w zakresie prowadzonej ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Dyrektor zaznaczyła, że proces utworzenia specjalnej komórki w MZD rozpoczął się na początku 2023 r. i przeprowadzono kilka naborów na stanowisko Kierownika Referatu Zarządzania Organizacją Ruchu. Nabory te nie zostały rozstrzygnięte z uwagi na brak osób zainteresowanych. Dyrektor wskazała przy tym, że nie wyklucza możliwości powiększenia WSZOR o kolejnych pracowników.

(akta kontroli str. 335-336)

W Biuletynie Informacji Publicznej MZD udostępnione zostały elektroniczne wzory formularzy: wniosku o zatwierdzenie organizacji ruchu, wniosku o zaopiniowanie POR oraz zawiadomienia o wprowadzeniu stałej lub czasowej organizacji ruchu na drodze publicznej.

W MZD nie wprowadzono procedur skierowanych do zainteresowanych podmiotów w zakresie usprawnienia obsługi spraw z zakresu zarządzania ruchem drogowym.

(akta kontroli str.11, 454-455)

Odnosnie do braku przygotowania takich procedur Dyrektor wskazała, że instrukcja dla osób składających projekty stałej organizacji ruchu²⁰, jak i czasowej organizacji ruchu²¹ jest w opracowaniu i będzie zamieszczona na stronie MZD oraz BIP do końca drugiego kwartału 2024 r. Zaznaczyła przy tym, że dokument ten będzie zawierał opis poszczególnych czynności, tak żeby projekt organizacji ruchu został prawidłowo przeprowadzony.

(akta kontroli str.11)

- 1.2. MZD dysponowano wykazami dróg²², dla których realizowano zadania w zakresie zarządzania ruchem. Wykazy te zawierały informacje o nazwie ulicy, numerze drogi i jej długości. W dokumentach tych zostały ujęte wszystkie drogi publiczne znajdujące się w granicach administracyjnych Miasta²³.

(akta kontroli str. 321-326, 359-365)

Łączna długość sieci drogowej, na której MZD wykonywało czynności w zakresie zarządzania ruchem w okresie objętym kontrolą wynosiła 128,3 km, z czego 89,4 km stanowiły drogi gminne, a 38,9 km drogi powiatowe. W MZD nie była prowadzona ewidencja zawierająca długości sieci drogowej w Cieszynie objętej zatwierdzonymi organizacjami ruchu.

Na podstawie dokonanej w trakcie kontroli analizy wybranych dróg stwierdzono, że Dyrektor nie posiadała zatwierdzonej organizacji ruchu dla całej sieci dróg, dla których wykonywała czynności w zakresie zarządzania ruchem, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 321-326, 487)

²⁰ Zwane dalej: „SOR”.

²¹ Zwane dalej: „COR”.

²² Prowadzone w formie arkusza kalkulacyjnego przez pracowników DZND. Informacje dotyczące przebiegów dróg oraz dane na temat kategorii dróg pozyskiwane były m.in. z Urzędu Miasta w Cieszynie na podstawie podejmowanych przez Radę Miasta uchwał. Pracownicy MZD ponadto korzystali z interaktywnej mapy na podstawie odpłatnej licencji aplikacji GISON – DROGI, serwisu GEOPORTAL.

²³ W ewidencji wskazywano odcinek początkowy i końcowy drogi i ulicy, np. wskazanie do jakiej ulicy, a także z podaniem, że dana droga kończyła się na granicach Miasta.

W MZD w okresie objętym kontrolą prowadzono ewidencję zatwierdzonych POR zarówno stałej organizacji ruchu, jak i czasowej organizacji ruchu. Ewidencję tę prowadził do dnia 30 listopada 2023 r. jeden pracownik DZND, a następnie dwóch pracowników WSZOR. Wskazani pracownicy posiadali wyłączną możliwość edytowania ww. ewidencji w tym okresie.

Ewidencja zatwierdzonych POR była na bieżąco uzupełniana, a informacje w niej zawarte były zgodne z danymi zawartymi w SOR oraz COR. W ewidencji nie oznaczano zatwierdzonych organizacji ruchu, które utraciły ważność.

W prowadzonej w MZD ewidencji nie było jednak danych wskazanych w § 9 ust. 2 pkt 2 i 6-8 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 327-332, 350-351, 357-358)

W MZD w okresie objętym kontrolą realizowano obowiązek przechowywania i udostępniania zastąpionych POR, przez okres co najmniej dwóch lat od daty ich zastąpienia określony w § 9 pkt 3 i 4 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Potwierdziła to przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 10 zatwierdzonych POR zastępujących lub zmieniających czasowe lub stałe organizacje ruchu w okresie objętym kontrolą²⁴, która wykazała, że we wszystkich przypadkach w MZD przechowywano POR zgodnie z ww. przepisem.

(akta kontroli str. 462-486)

- 1.3. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. do MZD wpłynęło łącznie 142 POR w tym 45 (31,7 %) SOR²⁵ i 97 (68,3%) COR²⁶.

Analiza terminowości zatwierdzania POR przez Burmistrza po uprzedniej weryfikacji ich przez MZD, przeprowadzona na losowo dobranej próbie 90 projektów²⁷ – 58 projektów COR oraz 32 projektów SOR zatwierdzonych w latach 2022-2024 (do 1 marca) wykazała, że średni czas zatwierdzania POR wyniósł 13,8 dni w 2022 r.²⁸, 14,6 w 2023 r.²⁹ oraz 8,6 w roku 2024 r.³⁰. Najdłużej rozpatrywane POR w okresie objętym kontrolą zostały zatwierdzone przez Burmistrza po 94 dniach oraz 193 dniach od daty ich wpływu.

(akta kontroli str. 488, 492-494, 501-502)

Dyrektor wyjaśniła, że zatwierdzenie projektów organizacji ruchu w terminach 94 i 193 dni wynikało z konieczności ich modyfikacji i konsultacji ze względu na zakres przeprowadzonych inwestycji oraz zapewnienie optymalnych rozwiązań w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 533)

²⁴ Do próby przyjęto pięć zatwierdzonych w okresie objętym kontrolą projektów SOR, tj. D.4510.05.2022, MZD.4511.6.2023, MZD.4511.19.2023, MZD.4511.18.2023, MZD.4511.21.2023, które zmieniały wcześniej zatwierdzone projekty SOR, tj., odpowiednio: D.4510.17.2020 (zatwierdzony 29 września 2020 r.), D.4510.06.2022 (17 maja 2022 r.), MZD/D.500-29/16/17 (05.05.2017 r.), MZD/D.500-37/13 (26 listopada 2013 r.) oraz D.4510.01.2022 (23 marca 2022 r.). Do próby przyjęto również pięć zatwierdzonych w okresie objętym kontrolą projektów COR: MZD.4511.35.2022, MZD.4510.3.2023, MZD.4510.7.2023, MZD.4510.17.2023, MZD.4510.27.2023 oraz odpowiadające im przywrócone SOR, tj. projekty: MZD/D.500-2/17 (zatwierdzony 24 stycznia 2017 r.) oraz MZD/D.500-28/16 (13 grudnia 2016 r.).

²⁵ Dziewięć w 2022 r.; 28 w 2023 r. i osiem do 1 marca 2024 r.

²⁶ 49 w 2022 r.; 42 w 2023 r. i sześć do 1 marca 2024 r.

²⁷ Próba została dobrana losowo po 40 projektów z 2022 r. (7 SOR i 33 COR) 2023 r. (po 20 SOR i COR) oraz 10 projektów z 2024 r. (po pięć SOR i COR).

²⁸ Najdłuższe terminy zatwierdzenia POR w 2022 r. wyniosły 56 dni (dot. jednego projektu) i 57 dni (dot. dwóch projektów).

²⁹ Najdłuższe terminy zatwierdzenia POR w 2023 r. wyniosły 94 dni (dot. dwóch projektów) i 193 dni (dot. jednego projektu).

³⁰ Najdłuższe terminy zatwierdzenia POR w 2024 r. wyniosły 25 dni (dot. jednego projektu) i 33 dni (dot. jednego projektu).

1.4. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta zatwierdził bez poprawek 135 POR³¹, a trzy po wprowadzeniu zmian i uwag³². Dwa POR odrzucono, z czego jeden w 2022 r. dotyczył COR oraz jeden SOR w 2023 r.

(akta kontroli str. 488)

Dyrektor wyjaśniła, że projekt COR dotyczył budowy przyłącza gazowego i nie został zatwierdzony przez Burmistrza z uwagi na to, że inwestor wycofał się z jego realizacji przed jego rozpatrzeniem. Wskazała ponadto, że pozostały POR został odrzucony na podstawie § 8 ust. 6 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Dyrektor zaznaczyła przy tym, że projekt ten dotyczył *przeniesienia przystanku autobusowego i po konsultacjach technicznych z Zakładem Gospodarki Komunalnej oraz faktem, że nowa organizacja ruchu przysporzyła by problemów podczas zawracania autobusów na pętli autobusowej, rozwiązanie to odrzucono*.

(akta kontroli str. 497)

Zarządzeniem Burmistrza Miasta z dnia 1 lipca 2020 r.³³ został powołany Zespół do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁴. W skład zespołu wchodził Dyrektor lub Zastępca Dyrektora MZD, przedstawiciel Komendanta Powiatowego Policji w Cieszynie, Komendant lub Zastępca Komendanta Straży Miejskiej w Cieszynie oraz pracownik wyznaczony przez Dyrektora MZD. Zespół był ciałem doradczym Burmistrza w zakresie zarządzania ruchem, a jego wykonanie powierzono Dyrektorowi MZD. Pierwsze zebranie Zespołu odbyło się w dniu 3 lipca 2020 r., a ostatnie w dniu 14 lutego 2023 r. Zarządzeniem Burmistrza Miasta z dnia 6 kwietnia 2023 r.³⁵ w miejsce Zespołu została powołana Komisja ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁶. Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 25 kwietnia 2023 r.

Zadania Zespołu, a następnie Komisji zostały uregulowane w Regulaminie organizacji pracy Zespołu oraz Regulaminie pracy Komisji. Określono w nich m.in., że posiedzenia Komisji będą odbywać się w siedzibie MZD, a ich przebieg będzie protokołowany. Celem Zespołu i Komisji było analizowanie wniosków i problemów związanych z organizacją ruchu na drogach zarządzanych przez Burmistrza oraz podejmowanie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na tych drogach.

W posiedzeniach Zespołu i Komisji mogli uczestniczyć także przedstawiciele innych podmiotów zaangażowanych w działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz inne zainteresowane osoby, do których kierowane były odrębne pismem zaproszenia.

(akta kontroli str. 366-421)

W 2022 r. odbyły się trzy posiedzenia Zespołu, a następnie Komisji, w 2023 r. cztery, a w roku 2024 (do dnia 1 marca) jedno.

W okresie objętym kontrolą nie zasięgano opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanych organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo oraz na środowisko.

(akta kontroli str. 489)

Dyrektor wyjaśniając brak zasięgania opinii ww. specjalistów wskazała, że w okresie objętym kontrolą na terenie Miasta nie wprowadzano dużych zmian w zakresie organizacji ruchu, a nowe zatwierdzone organizacje nie wpłynęły znacząco na bezpieczeństwo ruchu oraz środowisko. Zaznaczyła również, że procedowane

³¹ 57 w 2022 r., 66 w 2023 r. oraz 12 w roku 2024.

³² Wszystkie w 2023 r.

³³ Zarządzenie nr 0050.293.2020.

³⁴ Zwany dalej: „Zespołem”.

³⁵ Zarządzenie nr 0050.230.2023

³⁶ Zwana dalej: „Komisją”.

wnioski i opinie były wystarczająco szczegółowe i nie wymagały dodatkowej ekspertyzy. Dyrektor wskazała przy tym, że stałymi członkami Komisji byli przedstawiciele Policji, Straży Miejskiej oraz pracownicy MZD, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie zawodowe w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁷.

(akta kontroli str. 497)

W Mieście, poza Zespołem i Komisją, w okresie objętym kontrolą funkcjonował Zespół ds. Polityki Rowerowej³⁸ w którego skład wchodził pracownicy Wieloosobowego Stanowiska ds. Zarządzania Jakością MZD, przedstawiciele Rady Miejskiej, stowarzyszenia „Rowerowy Cieszyn” i inne osoby zainteresowane rozwojem dróg rowerowych. Zespół ten na posiedzeniach rozpatrywał możliwości rozbudowy tras rowerowych, sugerował praktyczne i techniczne rozwiązania ich przebiegu, w tym dotyczące organizacji ruchu na drogach.

Elementem pozwalającym na stwierdzenie nieprawidłowości w organizacji ruchu na terenie Cieszyna i sugerującym rozwiązania w tym zakresie był serwis internetowy: <https://naprawmyto.pl/cieszyn>, gdzie każdy użytkownik dróg mógł zgłaszać nieprawidłowości i uwagi, w tym m.in. w zakresie organizacji ruchu. Serwis administrowany był przez Straż Miejską w Cieszynie, a informacje dotyczące MZD obsługiwane były przez pracowników WSZOR i po weryfikacji w terenie kierowane do odpowiednich działów MZD.

(akta kontroli str. 422-453)

- 1.5. Pracownicy MZD w okresie objętym kontrolą sporządzili łącznie 31 projektów SOR³⁹ i 22 COR⁴⁰. W tym okresie cztery POR zostało zleconych do opracowania podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 501-502)

Projekty SOR opracowane przez pracowników MZD stanowiły realizację zatwierdzanych wniosków Komisji, związane z aktualizacją Strefy Płatnego Parkowania oraz skutkiem działań mających na celu objęcie wszystkich dróg publicznych w granicach Miasta zatwierdzoną organizacją ruchu. W przypadku projektów COR większość ich była sporządzana przez podmioty zewnętrzne i dotyczyły one głównie realizowania przebudowy lub budowy sieci instalacji, przyłączy gazowych i wodno-kanalizacyjnych, a także budowy zjazdów do posesji i remontów budynków usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie pasa drogowego. Projekty COR sporządzane przez MZD dotyczyły głównie wykonywanych prac naprawczych, budowy nowych przejść dla pieszych, a także zaplanowanych imprez miejskich oraz wydarzeń sportowych.

W przypadku dużych i skomplikowanych inwestycji drogowych opracowanie projektów SOR było zlecane podmiotom zewnętrznym. W takich przypadkach MZD wysyłał do różnych podmiotów zapytania ofertowe, w których były zawarte m.in.: przedmiot zamówienia (w tym projekt docelowej organizacji ruchu), termin realizacji oraz kryteria oceny. Następnie po wyborze najkorzystniejszej oferty było zlecane zamówienie⁴¹, a po realizacji usług sporządzano protokół zdawczo-odbiorczy.

(akta kontroli str. 357, 535-587)

³⁷ W Komisji uczestniczyli dwóch pracowników WSZOR, którzy posiadali doświadczenie w pracy w Policji (emerytowani funkcjonariusze).

³⁸ Powołany Zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 0050.498.2020 z dnia 28 października 2020 r.

³⁹ Trzy w 2022 r., 22 w 2023 r. oraz sześć do 1 marca 2024 r.

⁴⁰ Cztery w 2022 r., 15 w 2023 r. oraz trzy do 1 marca 2024 r.

⁴¹ W przypadku zamówienia o wartości powyżej 50.000 zł zawierana była umowa.

Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku zlecenia opracowania POR trudno jest wyodrębnić koszt jednostkowy jego sporządzenia, ponieważ jest on składową inwestycji i niejednokrotnie jest podzielony w zależności od etapu jej realizacji.

(akta kontroli str. 534)

W latach 2022-2024 nie sporządzano w MZD analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, jednakże raz w roku zwracano się do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Cieszynie o przesłanie analizy stanu bezpieczeństwa na drogach w Mieście za poprzedzający rok kalendarzowy⁴². Przekazane MZD analizy zawierały m.in. informacje o ilości oraz miejscu wszystkich wypadków drogowych w danym okresie (rok kalendarzowy) w rozbiu na liczbę rannych i zabitych w wypadkach drogowych. Dane te były zaprezentowane w rozbiu na poszczególne ulice.

(akta kontroli str. 588-590)

Dyrektor wyjaśniła, że otrzymane analizy bezpieczeństwa były wykorzystywane m.in. na posiedzeniach Komisji w zakresie poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wskazała również, że wnioski z Komisji były uwzględniane w opracowywaniu POR.

(akta kontroli str. 534)

- 1.6. Od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. zatwierdzono i wprowadzono 36 SOR⁴³ i w tym okresie pracownicy MZD przeprowadzili tylko po jednej kontroli w 2023 r. i 2024 r. na podstawie § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*⁴⁴, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały w MZD żadne procedury przeprowadzania ww. kontroli.

(akta kontroli str. 490)

Na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* w okresie objętym kontrolą pracownicy MZD w latach 2022-2024 (do dnia 31 marca) przeprowadzili łącznie 1096 kontroli⁴⁵, które swoim zakresem obejmowały wszystkie drogi na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 608-612)

Ww. kontrole były przeprowadzane od drugiej połowy 2022 r. dla każdej drogi w Mieście osobno. W pierwszej połowie 2022 r. kontroli takich nie przeprowadzono, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ww. kontrole przeprowadzano w formie objazdu dróg dokonywanych w czasie dwóch-trzech tygodni w marcu oraz we wrześniu każdego roku kalendarzowego⁴⁶. Wyniki przeprowadzonych kontroli były dokumentowane protokołami⁴⁷, w których zapisane były m.in. nieprawidłowości i uwagi dotyczące zweryfikowanych dróg. W przypadku nieprawidłowości dot. znaków pionowych pracownik MZD składał zamówienie do podmiotu zewnętrznego. Po okresie dwóch lub trzech miesięcy weryfikowana było realizacja stwierdzonych wcześniej zgłoszonych nieprawidłowości. Ponadto, raz w roku MZD zlecał firmom zewnętrznym odnowienie oznakowania poziomego⁴⁸. W MZD nie obowiązywały procedury przeprowadzania ww. kontroli.

⁴² Tj. pismami z dnia 26 stycznia 2022 r. nr BT.7126.3.2022, z dnia 26 stycznia 2023 r. nr BT.7126.1.2023 oraz z dnia 22 maja 2024 r. nr BT.7126.12.2024 zwracano się z prośbą o przesłanie wskazanych analiz odpowiednio za 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r.

⁴³ Dziewięć w 2022 r. oraz 27 w 2023 r.

⁴⁴ Dalej: Kontrole wykonania zadań technicznych.

⁴⁵ 274 w 2022 r., 548 w 2023 r. oraz 274 w roku 2024.

⁴⁶ Kontroli dokonywano w ciągu dnia

⁴⁷ Kontroli nie dokumentowano wideorejestratorem, z uwagi na brak takiego sprzętu w MZD.

⁴⁸ Odnowienia takie odbyły się w październiku 2022 r., listopadzie 2023 r. oraz czerwcu 2024 r.

W latach 2022-2024 prowadzona była ewidencja ww. kontroli, w której dla poszczególnych dróg były zapisane daty sporządzenia protokołów z ich przebiegu.

(akta kontroli str. 613-614, 639-642)

Ze szczegółowej analizy kontrolnej 164 protokołów kontroli⁴⁹ przeprowadzonych w latach 2022-2024 (do 30 marca) na podstawie § 12 ust. 3 i 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* wynikało m.in., że:

- w 10 spośród 41 protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2022 r. (tj. 24,4%) odnotowano uwagi, w tym dotyczące: znaków drogowych poziomych (w ośmiu protokołach), znaków drogowych pionowych (w pięciu protokołach);
- w 10 spośród 82 protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2023 r. (12,2%) odnotowano uwagi, w tym dotyczące: znaków drogowych poziomych (w ośmiu protokołach), znaków drogowych pionowych (w trzech protokołach);
- w 13 spośród 41 protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2024 r. (31,7%) odnotowano uwagi, w tym wszystkie dotyczyły oznakowania pionowego;
- we wszystkich przypadkach uwag stwierdzonych w latach 2022-2023 przekazywano je do realizacji, a następnie weryfikowano ich wykonanie;
- w przypadku uwag stwierdzonych w 2024 r. przekazano je do realizacji, a termin ich weryfikacji był wyznaczony do dnia 15 czerwca 2024 r.
- przeprowadzona w 2024 r. kontrola wykonania zadań technicznych została wykonana w terminie do 14 dni od daty wprowadzenia stałej organizacji ruchu, natomiast kontrola taka przeprowadzona w 2023 r. została wykonana z naruszeniem tego terminu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 608-613)

Tymczasowe ograniczenia ruchu lub zakazów ruchu, o których mowa w § 10 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* były zgłaszane telefonicznie do MZD, a pisemny wniosek był składany w terminie późniejszym. Zgłoszenie te dotyczyły różnego typu awarii i były zapisywane w specjalnie założonym do tego zeszycie. Następnie wydawana była decyzja dot. awaryjnego zajęcia pasa ruchu drogowego. Po zakończeniu prac wnioskodawcy zgłaszali gotowość odbioru prac oraz przywracali stałą organizację ruchu. Pracownicy MZD zgodnie z przewidzianymi terminami wykonania prac przeprowadzali objazdy, weryfikowali stan prac i przywracania SOR⁵⁰. Następnie po zgłoszeniu gotowości do odbioru pracownicy MZD dokonywali szczegółowej weryfikacji sporządzonych prac w terenie i był spisywany protokół odbioru robót⁵¹.

W przypadku COR również była wydawana decyzja o zajęciu pasa ruchu drogowego oraz dokonywano objazdów weryfikujących stan prac i przywrócenia stałej organizacji ruchu, a następnie sporządzano protokół odbioru robót.

Praktykę tą potwierdziła przeprowadzona analiza kontrolna 60 tymczasowych ograniczeń ruchu oraz COR⁵², w wyniku której stwierdzono, że w każdym przypadku

⁴⁹ Do próby przyjęto 41 kontroli przeprowadzonych w 2022 r., 82 w 2023 r. oraz 41 w roku 2024 (w po jednej kontroli wykonania zadań technicznych w 2023 r. i 2024 r.)

⁵⁰ Z tych objazdów nie były sporządzane żadne pisma czy notatki. Jedynie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości pracownicy sporządzali na taką okoliczność notatkę i kontaktowali się w tej sprawie z wnioskodawcą.

⁵¹ Końcowy – w sytuacjach, gdy teren prac był prawidłowo przywrócony do stanu pierwotnego lub częściowy/warunkowy – w przypadku, gdy teren nie był przywrócony prawidłowo do stanu pierwotnego lub wykonawca nie sporządził wymaganego laboratoryjnego badania nośności odtworzonej konstrukcji podbudowy nawierzchni jezdni.

⁵² W 2022 r. i 2023 r. zbadano 17 tymczasowych ograniczeń ruchu oraz 8 COR. W 2024 r. zbadano sześć tymczasowych ograniczeń ruchu i cztery COR.

była wydawana decyzja o zajęciu pasa ruchu drogowego, a po zgłoszeniu gotowości do odbioru były sporządzane protokoły odbioru robót.

(akta kontroli str. 673-676)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MZD jako jednostka, której Burmistrz Cieszyńska powierzył obowiązki w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych na terenie Miasta nie doprowadził do objęcia ich wszystkich zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Sytuacja ta stoi w sprzeczności z art. 10 ust. 10b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵³, zgodnie z którym ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu. Jednocześnie, prowadzona w MZD ewidencja nie pozwalała na określenie jaka część z tych dróg objęta jest zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

Stan ten potwierdziła przeprowadzona przez NIK analiza siedmiu losowo wybranych odcinków dróg publicznych, która wykazała, że łączne ich pokrycie zatwierdzonymi organizacjami ruchu wynosiło ok. 71,3%.

(akta kontroli str. 504)

Dyrektor MZD wyjaśniła, że brak objęcia wszystkich dróg publicznych w Cieszyźnie zatwierdzonymi organizacjami ruchu jest efektem zaszłości z kilkudziesięciu lat, a problem ten dotyczy przede wszystkim odcinków dróg poza głównymi ciągami komunikacyjnymi w Mieście. Zaznaczyła przy tym, że projekty organizacji ruchu są obecnie w miarę możliwości aktualizowane i dzieje się to zazwyczaj w przypadku konieczności zmiany organizacji ruchu na drogach nieposiadających zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Dyrektor dodała również, że objęcie wszystkich dróg publicznych w Cieszyźnie zatwierdzoną organizacją ruchu planowane jest do końca pierwszego półrocza 2025 r.

(akta kontroli str. 533, 705)

W ocenie NIK, powyższe działania należy uznać za niewystarczające, zwłaszcza że to rolą MZD jest realizacja powierzonych przez Burmistrza w tym zakresie zadań, a brak zatwierdzonych organizacji ruchu nie wpływa na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu na drogach oraz może stanowić podstawę do kwestionowania legalności i zgodności z przepisami przyjętych w terenie rozwiązań oraz zastosowanego oznakowania.

2. Prowadzona przez MZD ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu była niezgodna z § 9 ust. 2 pkt 2, 6-8 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, gdyż nie ujmowano w niej numerów dróg oraz terminów: w których powinny zostać wprowadzone zatwierdzone organizacje ruchu, wprowadzenia nowych lub zmiany istniejących organizacji ruchu oraz - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu - przewidywanego przywrócenia stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 327-332)

Dyrektor wyjaśniając przyczyny tego stanu wskazała, że pominięto część informacji w trakcie ich przenoszenia z ewidencji prowadzonej w wersji papierowej do ewidencji w postaci arkusza kalkulacyjnego. Dodała, że uznano, że dane te zawarte są w dostępnych do wglądu projektach organizacji ruchu i nie wprowadzano ich do wskazanej ewidencji. Dyrektor zaznaczyła również, że pracownicy prowadzący tę ewidencję mieli także inne obowiązki i z uwagi na brak czasu ewidencja w wersji arkusza kalkulacyjnego nie zawierała wszystkich elementów wskazanych w § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* i od 2022 r. nie została o te elementy

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., zwana dalej: „Pord”.

uzupełniana. Wskazała przy tym, że zidentyfikowane nieprawidłowości zostaną wyeliminowane, a nowe zapisy ewidencji będą zgodne z treścią ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 12, 335, 705)

3. Mimo, że w latach 2022-2024 (do 1 marca) zatwierdzono i wprowadzono na terenie Miasta 36 stałych organizacji ruchu, MZD przeprowadziło jedynie dwie kontrole wykonania zadań technicznych związanych z wprowadzeniem zawartych w nich rozwiązań, przy czym jedną z nich po upływie 14 dni od zgłoszenia wdrożenia projektu. Zaniechanie przeprowadzenia kontroli technicznych po wdrożeniu 34 zatwierdzonych SOR było to niezgodne z § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, który stanowi, że jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

(akta kontroli str. 490)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną takiej sytuacji był m.in. brak zawiadamiania o wprowadzonej organizacji ruchu, braki kadrowe MZD, a także błędne uznanie protokołów odbioru inwestycji, jako protokołów wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów. Dodała, że pracownicy MZD weryfikowali jednak realizację projektów organizacji ruchu na bieżąco poprzez codzienne objazdy dróg. Z takich objazdów nie były sporządzane żadne protokoły czy też notatki. Dyrektor wskazała przy tym, że skutkiem zidentyfikowania m.in. ww. nieprawidłowości było utworzenie w MZD WSZOR oraz uzyskanie od Burmistrza Miasta pełnomocnictw dla pracowników tej komórki do podejmowania działań w zakresie przedmiotowych kontroli.

(akta kontroli str. 705-706)

W ocenie NIK, przedstawione przez Dyrektora okoliczności nie zasługują na uwzględnienie, gdyż § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* jest w tym zakresie jednoznaczny, zaś potencjalne nieprawidłowości przy wprowadzaniu w życie zatwierdzonych SOR mogą znacząco wpływać na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

4. W przypadku wprowadzenia w 2023 r. zatwierdzonej SOR przy ul. Kossak-Szatkowskiej, przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych miało miejsce 48 dni od daty wprowadzenia organizacji ruchu⁵⁴, co było niezgodnie z § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, który graniczny termin przeprowadzenia takiej kontroli określa na 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 669)

Dyrektor wyjaśniła, że wprowadzenie stałej organizacji ruchu na ul. Zofii Kossak-Szatkowskiej zbiegło się z reorganizacją nadzorowanej komórki MZD w celu pozyskania pracownika, który odpowiadałby za realizację zadań w zakresie szeroko rozumianej organizacji ruchu. Wskazała, że z uwagi na brak pracownika, który bezpośrednio odpowiadałby za nadzór nad zarządzaniem organizacją ruchu postanowiła, że czynności związane z przeprowadzeniem kontroli wprowadzonej stałej organizacji ruchu przeprowadzi pracownik, który w przeszłości zajmował się inżynierią ruchu drogowego, jednakże w sierpniu 2023 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Dyrektor zaznaczyła przy tym, że pracownicy będący wtedy do jej dyspozycji nie dysponowali wystarczającymi kompetencjami oraz kwalifikacjami do przeprowadzenia takiej kontroli.

(akta kontroli str. 706)

⁵⁴ Dot. wprowadzenia organizacji ruchu przy ul. Kossak-Szatkowskiej. Data wprowadzenia stałej organizacji ruchu: 1 sierpnia 2023 r., data przeprowadzenia kontroli: 18 września 2023 r.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż prawidłowa organizacja pracy MZD, w tym w zakresie wykonywania podstawowych obowiązków wynikających z przepisów prawa, nie może być uzależniona od prowadzonych w jednostce zmian organizacyjnych bądź absencji urlopowej pracowników.

5. W pierwszej połowie 2022 r. MZD nie przeprowadził kontroli okresowych dróg na terenie Miasta, o których mowa § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, obejmującej prawidłowość zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 608-609, 619-628)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną braku przeprowadzenia udokumentowanych kontroli w pierwszej połowie 2022 r. były dokonywane zmiany organizacyjne w komórce zajmującej się takimi kontrolami oraz braki kadrowe MZD. Wskazała, że kontrole te były dokumentowane jedynie w formie roboczych zapisów na kartkach, które nie były jednak przechowywane. Dodała, że na takich kartkach były zawarte zapiski dot. tego, na której drodze był już przeprowadzony objazd oraz którą drogę trzeba jeszcze skontrolować. Wskazała, że nie było na nich zapisanych szczegółów w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości. Dyrektor zaznaczyła przy tym, że problem ten został zidentyfikowany, a ww. kontrole wszystkich dróg publicznych przeprowadzane od drugiej połowy 2022 r. były dokumentowane w postaci protokołów.

(akta kontroli str. 706)

W ocenie NIK, przedstawione przez Dyrektora MZD wyjaśnienia – biorąc pod uwagę zasadę pisemności działania organów samorządowych - nie pozwalają na uznanie, że w pierwszym półroczu 2022 r. MZD przeprowadziło kontrolę, o której mowa wyżej. Zwłaszcza, że MZD nie przedstawiła kontrolującym jakichkolwiek dokumentów pozwalających na uznanie, że do takiej kontroli doszło (np. korespondencji w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości). Potwierdza to *de facto* sama Dyrektor wskazując, że sporządzane wówczas notatki ani nie miały charakteru dokumentów, ani nie było na nich zapisanych szczegółów w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację podejmowanych przez MZD działań kontrolnych na podstawie § 12 ust. 3 i 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. W latach 2022-2024 przeprowadzono jedynie dwie kontrole wykonania zadań technicznych, pomimo wprowadzenia w tym okresie 36 SOR, a jedna z nich została przeprowadzona z naruszeniem terminu wynikającego z § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia. MZD nie przeprowadziła również udokumentowanych kontroli w pierwszym półroczu 2022 r. na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Negatywnie należy ocenić również sposób prowadzenia w MZD ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w której nie wpisywano wszystkich danych określonych w § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

NIK ocenia pozytywnie natomiast działania MZD w zakresie powoływanych w Mieście Komisji ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego i terminowego przeprowadzenia procedur związanych z zatwierdzaniem POR, a także przechowywanie POR zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

2.1 Zgodność wprowadzonej na drogach organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami została zweryfikowana podczas oględzin 10 odcinków dróg⁵⁵ (ok. 11,1 km) na terenie miasta Cieszyna oraz oględzin 10 skrzyżowań usytuowanych na tych drogach⁵⁶.

Przy wyborze ww. odcinków dróg wzięto pod uwagę liczbę zdarzeń drogowych, obciążenie ruchem drogowym, a także zakres ich remontów, w tym dokonane zmiany w organizacji ruchu.

Wyżej wymienione odcinki dróg miały zatwierdzoną SOR⁵⁷, w tym w pięciu przypadkach organizacja ta obejmowała całość badanych odcinków dróg⁵⁸, a w pozostałych tylko ich część⁵⁹.

(akta kontroli str.738-752)

W trakcie oględzin na wszystkich wytypowanych odcinkach dróg stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- umieszczaniu na drogach znaków pionowych nieuwjętych w zatwierdzonych POR,
- nieumieszczaniu w pasie drogowym oznakowania przewidzianego w POR,
- niezgodności funkcjonującego oznakowania 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 drogach⁶⁰,

co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zatwierdzonych POR dla wszystkich zbadanych odcinków dróg, które następnie zostały wprowadzone w życie stwierdzono naruszenia przepisów *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, a w przypadku pięciu odcinków dróg⁶¹ poszczególne POR były niezgodne z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*. W trakcie oględzin stwierdzono też inne nieprawidłowości mogące mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustalenia w powyższym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 789-885)

⁵⁵ Tj. drogi nr: 390103S (ul. Rynek) wraz z 390106S (ul. Jana Matejki), 2700S (ul. Bobrecka), 390092S (ul. Zofii Kossak-Szatkowskiej), 2619S (ul. Bielska), 2713S (ul. Liburnia), 2698S (ul. Korfantego), 2624S (ul. Frysztacka), 2607S (ul. Wiślańska), 2712S (ul. Katowicka) oraz 2702S (ul. Hallera).

⁵⁶ Wyniki przeprowadzonych oględzin zostały zamieszczone w dokumencie pt.: „Sprawozdanie z przeprowadzonych badań stanu oznakowania dróg, dla których organem zarządzającym jest Burmistrz Miasta Cieszyna (...)”

⁵⁷ Na drodze:

- 1) 390103S wraz z 390106S - obowiązywała organizacja ruchu MZD/D.500-2/17 oraz MZD.4511.22.2023;
- 2) 2700S - MZD/DZ/12/OR/04, MZD/DZ/3/OR/06, MZD/D.500-39/15 oraz MZD/D.500-2/17;
- 3) 390092S - MZD.4511.21.2023;
- 4) 2619S - MZD/DZ/5/OR/06, MZD/DZ/10/OR/08, MZD/D.500-55.2/1, MZD/D.500-39/15, D.4510.06.2019, D.4510.06.2021 oraz MZD.4511.19.2023;
- 5) 2713S - 9.OR.2004, MZD/D.500-11.1/11, MZD/D.500-45/15, MZD/DZ/3/OR/06 oraz MZD/D.500-35/17/18;
- 6) 2698S - 4.2001, MZD/DZ/3/OR/06, MZD/D.500-39/15 oraz D.4510.04.2021;
- 7) 2624S - MZD/D.500-21.1/12, MZD/D.500-4/17 oraz MZD/D.500-35/17/18;
- 8) 2607S - MZD/D.500-49/11 oraz MZD/D.500-15/13;
- 9) 2712S - 21.OR.2003, 9.OR.2004, MZD/D.500-19/10/14 oraz MZD/D.500-26/17;
- 10) 2702S - MZD.4511.2.2023.

⁵⁸ Tj, w przypadku dróg nr: 390103S wraz z 390106S, 390092S, 2619S, 2713S oraz 2607S.

⁵⁹ Tj. w przypadku dróg nr: 2700S, 2698S, 2624S, 2712S oraz 2702S.

⁶⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2377, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

⁶¹ Tj. 2700S, 2619S, 2713S, 2624S oraz 2607S.

Pismem z dnia 20 maja 2024 r. Wydział Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej w Cieszyńsku poinformował o liczbie zdarzeń drogowych na badanych odcinkach dróg publicznych za okres od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. Zgodnie z ww. pismem: na wskazanych odcinkach dróg nie doszło do wypadku lub kolizji z przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych oględzin.

(akta kontroli str. 766-780)

2.3. Przeprowadzone oględziny wykazały, że funkcjonująca na nich organizacja ruchu mogła powodować nadmierne skupienie uwagi kierowcy w celu jej prawidłowego odczytania. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- w dziewięciu zbadanych odcinkach dróg występował zły stan techniczny oznakowania pionowego⁶²;
- w siedmiu występowało nieczytelne oznakowanie poziome⁶³;
- w czterech drzewa lub krzewy przysłaniały znaki pionowe⁶⁴;
- w dwóch występowały słupy reklamowe, które ograniczały widoczność kierującym⁶⁵.

Powyższe zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 789-885)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku przeprowadzonej analizy zatwierdzonych projektów POR stwierdzono następujące niezgodności z przepisami *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*:

- w 18 projektach⁶⁶ brak było na planie sytuacyjnym wskazania parametrów geometrii drogi, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*;
- w 13 projektach⁶⁷ brak było na planie orientacyjnym skali (lub podana niewłaściwa skala), co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*;
- w dziewięciu projektach⁶⁸ brak było na planie sytuacyjnym skali (lub podana niewłaściwa skala), co niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*;
- w dziewięciu projektach⁶⁹ brak było charakterystyki drogi i ruchu na drodze, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*;
- w dziewięciu projektach⁷⁰ nie wskazano terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu było niezgodne z § 8 ust. 7 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*;

⁶² Tj. na drogach nr: 390103S wraz z 390106S, 2700S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S, 2712S oraz 2702S.

⁶³ Tj. na drogach nr: 2700S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S oraz 2702S.

⁶⁴ Tj. na drogach nr 2700S, 390092S, 2713S oraz 2698S.

⁶⁵ Tj. na drogach nr 2700S oraz 390092S.

⁶⁶ Dot. POR o nr: MZD/D.500-2/17, MZD.4511.22.2023, MZD/DZ/12/OR/04, MZD/DZ/3/OR/06, MZD.4511.21.2023, MZD/D.500-55.2/11, D.4510.06.2021, MZD/D.500-45/15/16, MZD/D.500-35/17/18, D.4510.04.2021, MZD/D.500-21.1/12, MZD/D.500-4/17, MZD/D.500-15/13, 21.OR.2003, 9.OR.2004, MZD/D.500-26/17, MZD.4511.2.2023, MZD/DZ/5/OR/06.

⁶⁷ Dot. POR o nr: MZD/D.500-2/17, MZD/D.500-39/15, MZD/DZ/3/OR/06, MZD/D.500-55.2/11, 9/OR/2004, MZD/D.500-39/15, D.4510.04.2021, 4.2001, MZD/D.500-21.1/12, MZD/D.500-4/17, 21/OR/03, 9/OR/2004, MZD/D.500-26/17.

⁶⁸ Dot. POR o nr: MZD.4511.22.2023, MZD/D.500-55.2/11, MZD/D.500-45/15/16, MZD/D.500-21.1/12, MZD/D.500-55.2/11, MZD/D.500-15/13, 9/OR/2004, MZD.4511.22.2023, MZD/D.500-11.1/11.

⁶⁹ Dot. POR o nr: MZD/D.500-2/17, MZD.4511.22.2023, MZD/DZ/12/OR/04, MZD/D.500-55.2/11, MZD/D.500-45/15/16, MZD/D.500-26/17, MZD/D.500-11.1/11, MZD/D.500-15/13, MZD.4511.2.2023.

⁷⁰ Dot. POR o nr: MZD/D.500-2/17, MZD.4511.22.2023, MZD/DZ/12/OR/04, MZD/DZ/3/OR/06, MZD/DZ/10/OR/08, 9/OR/2004, 21/OR/03, MZD.4511.2.2023, MZD/DZ/5/OR/06.

- w pięciu przypadkach⁷¹ wprowadzenie SOR miało miejsce z niedopełnieniem terminu wskazanego w projekcie, a jednostka wprowadzająca SOR nie zawiadomiła MZD - na co najmniej 7 dni przed wprowadzeniem organizacji ruchu - o terminie jej wprowadzenia;
- w 16 przypadkach⁷² MZD nie zostało zawiadomione o wprowadzeniu SOR, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, projekt organizacji ruchu powinien zawierać plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000, z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy, natomiast na podstawie § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. *rozporządzenia* projekt organizacji ruchu powinien zawierać plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1000, na którym winny być wskazane parametry geometrii drogi. Stosownie do § 5 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, projekt organizacji ruchu powinien zawierać opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a zgodnie z § 8 ust. 7 tego *rozporządzenia*, organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Ponadto, w myśl § 12 ust. 1 ww. *rozporządzenia* jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 789-885)

Dyrektor wyjaśniła, że wskazane nieprawidłowości w wielu przypadkach są potwierdzeniem jej wcześniejszych ustaleń, które doprowadziły do zmian w strukturze organizacyjnej MZD. Zdaniem Dyrektora nadzór nad POR przed 2022 r. był realizowany, jednakże w jej ocenie był on niewystarczający, czego efektem są stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości. Wskazała też, że utworzenie WSZOR pozwoliło na wprowadzenie szeregu zmian, które mają doprowadzić do realizacji zadań w tym obszarze, w oparciu o obowiązujące przepisy. Dyrektor zaznaczyła, że pracownicy WSZOR wypracowali model obiegu dokumentów, który pozwoli na weryfikację wszystkich projektów organizacji ruchu składanych do organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 923)

W ocenie NIK, przedstawione przez Dyrektora wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż opisane wyżej nieprawidłowości miały miejsce i powstały również po 2022 r. i po zmianach organizacyjnych w MZD, a wypracowany „model obiegu dokumentów” nie gwarantuje prawidłowej weryfikacji POR przedstawianych Burmistrzowi do zatwierdzenia.

2. W dokumentacji pięciu zatwierdzonych projektów organizacji ruchu⁷³ zidentyfikowane zostały niezgodności z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*, polegające na:

- zaprojektowaniu słupków przeszkodowych wyłącznie dla jednego kierunku nadjeżdżających pojazdów⁷⁴, co było niezgodne z pkt 2.5 załącznika nr 2 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*⁷⁵;

⁷¹ Dot. POR nr: MZD/D.500-2/17, MZD/DZ/3/OR/06, MZD/D.500-55.2/11, MZD/D.500-15/13, MZD/D.500-26/17.

⁷² Dot. POR o nr: MZD.4511.22.2023, MZD/DZ/12/OR/04, MZD/DZ/5/OR/06, MZD/DZ/10/OR/08, MZD/D.500-39/15, D.4510.06.2019, D.4510.06.2021, MZD.4511.19.2023, 9/OR/2004, MZD/D.500-45/15/16, MZD/D.500-35/17/18, MZD.4510.04.2021, MZD/D.500-39/15, 4.2001, 21/OR/03, MZD.4511.21.2023.

⁷³ Dot. POR nr: MZD/D.500-39/15, MZD/D.500-35/17/18, SOR 4.2001, MZD/D.500-21.1/12 oraz MZD/D.500-15/13.

⁷⁴ Dot. POR nr: MZD/D.500-39/15 na drogach nr 2700S, 2619S; SOR 4.2001 na drodze 2698S oraz MZD/D.500-21.1/12 na drodze 2624S.

⁷⁵ Zgodnie z którym: „Na drogach dwukierunkowych słupki przeszkodowe umieszcza się na obydwu końcach wysepek kanalizujących ruch”.

- braku w projekcie znaku D-1 przed skrzyżowaniem⁷⁶, co było niezgodne z pkt 2.2.8 załącznika nr 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*⁷⁷;
- braku w projekcie pod znakiem D-1 znaku E-9 „drogowy znak do muzeum”⁷⁸, co było niezgodne z pkt 6.3.4.4 załącznika nr 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*;
- błędnym zestawieniu na jednym słupku znaku A-7 z D-2⁷⁹, co było niezgodne z pkt. 1.5.2 załącznika nr 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*⁸⁰;
- nieprawidłowym ustawieniu znaków ostrzegawczych od miejsc niebezpiecznych, tj. znaków A-6c „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po lewej stronie” oraz A-6b „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po prawej stronie” znajdowały się w odległości do 50 metrów⁸¹ od tych miejsc, co było niezgodne z pkt 2.1.2 załącznika nr 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*⁸².

(akta kontroli str. 809, 824, 839, 847, 855, 857-858, 862)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną niezgodności POR z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych* były prawdopodobnie błędy przy opracowywaniu projektów. Wskazała, że MZD nie podejmowało w tym zakresie żadnych działań, ale że zostaną podjęte niezwłocznie po przeprowadzeniu szczegółowej.

(akta kontroli str. 925-926)

W ocenie NIK, powyższe ustalenia mogą wskazywać na potrzebę bardziej precyzyjnej weryfikacji przedstawianych Burmistrzowi do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu.

3. W trakcie oględzin dróg stwierdzono następujące przypadki niezgodności oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸³ z zatwierdzonymi POR oraz *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych*:
 - na dziewięciu odcinkach dróg⁸⁴ umieszczono elementy oznakowania i/lub urządzeń BRD, które nie zostały przewidziane w zatwierdzonym POR⁸⁵;
 - na ośmiu odcinkach dróg⁸⁶ nie umieszczono oznakowania i/lub urządzeń BRD przewidzianych w POR⁸⁷;

⁷⁶ Dot. POR nr MZD/D.500-39/15 na drodze nr 2619S.

⁷⁷ Zgodnie z którym „Znaki A-7 i B-20 umieszczone przed skrzyżowaniem nie mogą występować samodzielnie, lecz tylko z odpowiednimi znakami (A-6 lub D-1) na drodze z pierwszeństwem przejazdu. (...)”.

⁷⁸ Dot. POR nr MZD/D.500-35/17/18 na drodze 2713S oraz 2624S.

⁷⁹ Dot. POR nr MZD/D.500-21.1/12 na drodze nr 2624S.

⁸⁰ Zgodnie z którym znak A-7 umieszcza się pod znakiem D-2.

⁸¹ Dot. POR nr MZD/D.500/15/13 na drodze nr 2607S.

⁸² Przy prędkości dopuszczalnej na drodze wynoszącej 90 km/h, zaleca umieszczać się znaki od miejsca niebezpiecznego w odległości 250 – 300 metrów.

⁸³ Dalej: urządzenia BRD.

⁸⁴ Tj. 390103S wraz z 390106S, 2700S, 390092S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S oraz 2712S

⁸⁵ Dot. POR: MZD.4511.22.2023, MZD/DZ/12/OR/04, MZD/D.500-2/17, MZD/D.500-39/15, MZD.4511.21.2023, D.4510.06.2021, 9/OR/2004, 4.2001, MZD/D.500-35/17/18, MZD/D.500-4/17, MZD/D.500-21.1/12, MZD/D.500-15/13. Nieprawidłowości polegały m.in. na braku oznakowania poziomego w POR, które występowały na drogach, np. nie zaprojektowania znaków poziomych P-13 „linia warunkowego zatrzymania złożona z trójkątów”, P-19 „linia wyznaczająca pas postojowy”; braku oznakowania pionowego w POR, np. braku zaprojektowania znaków: B-2, D-6, C-7, C-11, C-9 z U-5a, D-1, D-3, B-22, A-7 z B-22, D-4a, D-15, E-5a, E-6 oraz braku zaprojektowania urządzeń BRD np. brak ogrodzenia łańcuchowego U-12b, słupków przeszkodowych U-5a do znaku C-9.

⁸⁶ Tj. 390103S wraz z 390106S, 2700S, 390092S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S oraz 2712S

⁸⁷ Dot. POR: MZD.4511.22.2023, MZD/D.500-39/15, MZD.4511.21.2023, MZD/DZ/10/OR/08, D.4510.06.2021, 9/OR/2004, MZD/D.500-35/17/18, MZD/D.500-11.1/11, MZD/D.500-45/15/16, MZD/D.500-15/13, 21.OR.2003, MZD/D.500-19/10/14. Nieprawidłowości polegały m.in.: w zakresie oznakowania poziomego np. na braku znaków: P-4, P-1e, P-14; w zakresie oznakowania pionowego np. na braku znaków: B-21, A-30, D-52, D-53, B-9, A-30 z T-15, B-33, D-1, D-23, D-41, w zakresie urządzeń BRD np. na braku słupka zespolonego U-5b ze znakiem C-9.

- na siedmiu odcinkach dróg⁸⁸ lokalizacja oznakowania i/lub urządzeń BRD była inna, niż przewidziana w POR⁸⁹;
- na pięciu odcinkach dróg⁹⁰ stwierdzono niezgodność funkcjonującego oznakowania na drogach publicznych z treścią *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*⁹¹.

(akta kontroli str. 789-885)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną niezgodności POR ze stanem faktycznym na drogach były prawdopodobnie:

- błędy przy opracowywaniu projektów,
- niewykonanie oznakowania w terenie przy realizacji otrzymanych projektów,
- przypadki usunięcia znaków, np. poprzez dewastacje, kradzieże albo w wyniku zdarzenia drogowego
- oraz brak właściwego nadzoru ze strony MZD, tj. brak przeprowadzanych kontroli na podstawie § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

Dodała, że przyczyną ww. niezgodności był również brak weryfikacji istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu w trakcie półrocznych kontroli prowadzonych na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, co spowodowane to było brakami kadrowymi MZD oraz brakiem czasu osób, które takie kontrole przeprowadzały. Dyrektor zaznaczyła przy tym, że pracownicy WSZOR opracowując nowe projekty SOR modyfikowali istniejące rozwiązania dostosowując je do aktualnie obowiązujących przepisów, a także aktualnej charakterystyki ruchu drogowego. Wskazała też, że poleci pracownikom dokonanie szczegółowej analizy wskazanych nieprawidłowości i w zależności od przyczyny ich powstania podjęcie odpowiednich działań, np. opracowanie nowych projektów organizacji ruchu, zlecenie uzupełnienia brakujących znaków oraz dostosowania istniejących rozwiązań do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 925)

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że zgodność z obowiązującymi przepisami wprowadzanych rozwiązań projektowych w zakresie organizacji ruchu bezpośrednio przekłada się na bezpieczeństwo na drogach.

4. W trakcie oględzin stwierdzono, że negatywny wpływ na czytelność i przejrzystość wprowadzonej organizacji ruchu na wszystkich zbadanych odcinkach dróg był spowodowany:

⁸⁸ Tj. 390103S wraz z 390106S, 2700S, 390092S, 2619S, 2698S, 2624S oraz 2712S

⁸⁹ Dot. POR: MZD.4511.22.2023, MZD/D.500-39/15, MZD/DZ/3/OR/06, MZD.4511.21.2023, D.4510.06.2019, D.4510.06.2021, D.4510.04.2021, MZD/D.500-35/17/18, MZD/D.500-15/13, SOR 9.OR.2004, 21.OR.2003. Nieprawidłowości polegały m.in. na niezgodnym ustawieniu znaków w porównaniu do POR, np. znaku D-3 z tabliczką T-22, A-30 z T-14 i B-33; wskazaniu na tablicy drogowaskazowej E-2a innego numeru drogi niż w POR; wskazanie na tabliczce T-9 rzeczywistej wartości nachylenia podjazdu o 1 % wyższej niż w POR, a także niezgodnie z projektem wymalowaniu na drodze dla rowerów i pieszych znaków P-23, P-26.

⁹⁰ Tj. 390103S wraz z 390106S, 2700S, 390092S, 2698S oraz 2607S.

⁹¹ Dot. SOR: MZD.4511.22.2023, MZD/D.500-2/17 MZD/D.500-39/15, MZD/DZ/3/OR/06, MZD.4511.21.2023, MZD/D.500-15/13. Nieprawidłowości polegały m.in. na: ustawianiu znaków bez zachowania odległości między nimi, tj. 10 metrów – dot. znaków D-3 z T-22, D-18a z TAB-2 oraz B-1 z T-22 i TAB-3; zestawieniu na jednej konstrukcji wsporczej znaku A-7 z D-2, niezgodnym umieszczeniu tablicy drogowaskazowej E-2a; ustawieniu znaku B-20 za blisko krawędzi jezdni (około 21 cm) - wymagana minimalna odległość znaku od krawędzi jezdni do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku wynosi 0,50 m (wszystkie nieprawidłowości dot. - pkt. 1.5.2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych) oraz nieprawidłowa odległość znaków ostrzegawczych A-6b, A-6c od miejsc niebezpiecznych (w odległości do 50 metrów) – niezgodność z pkt. 2.1.2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (winno umieszczać takie znaki na drodze wynoszącej 90 km/h w odległości 250-300 metrów).

- na dziewięciu odcinkach dróg⁹² występowaniem nieczytelnego/uszkodzonego oznakowania pionowego⁹³;
- na siedmiu odcinkach dróg⁹⁴ występowaniem nieczytelnego/wytartego oznakowania poziomego⁹⁵;
- na czterech odcinkach dróg⁹⁶ występowały miejsca, w których oznakowanie było przysłonięte przez drzewa lub krzewy, a także przypadek, gdzie uwagę kierowcy rozpraszał słup reklamowy⁹⁷.

(akta kontroli str. 789-885)

Dyrektor MZD wyjaśniła, że *Kwestia wymiany tarcz znaków pionowych oraz odtwarzania wytartego oznakowania poziomego jest systematycznie analizowana zarówno przeze mnie, jak i Kierowników oraz pracowników działów merytorycznych. Wynika to z kilku aspektów. Jednym z nich są uwagi w tym zakresie zgłaszane przez pracowników naszej jednostki, Policję i inne podmioty działające w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także użytkowników dróg. Takie zgłoszenia staramy się w miarę posiadanych środków realizować niezwłocznie, włącznie z odtwarzaniem oznakowania poziomego siłami własnymi MZD. Drugi aspekt dotyczy wniosków wynikających z kontroli realizowanych w oparciu o zapisy § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. W tym przypadku, jeżeli wnioski dotyczą większej liczby tarcz znaków Kierownik Działu Inwestycji i Utrzymania Dróg ma złożyć odpowiednie zapotrzebowanie na zakup znaków i po realizacji zapotrzebowania niezwłoczną wymianę „zużytych” tarcz. Kolejny aspekt to prowadzenie cyklicznego odtwarzania oznakowania poziomego. Co do zasady raz w roku zlecamy firmie zewnętrznej odtworzenie oznakowania poziomego. Zakres prac w tym obszarze jest uzależniony między innymi od wyników kontroli realizowanych w oparciu o zapisy § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Odtwarzanie oznakowania poziomego przez firmę zewnętrzną jest właśnie w trakcie realizacji – zlecenie zgodnie z umową ma być zakończone w terminie do końca czerwca. Jednocześnie zapewniam, że po przeprowadzeniu szczegółowej analizy okazanego dokumentu podejmę działania zmierzające do niezwłocznej wymiany nieczytelnych tarcz znaków pionowych.*

Dyrektor wyjaśniła również, że *W zakresie przyczyn roślinności, która przesłania widoczność znaków informuję, że wydałam polecenie pracownikowi Wieloosobowego Stanowiska ds. Zarządzania Organizacją Ruchu dokonania kontroli w tym obszarze i opracowania zestawienia zadań priorytetowych dla Kierowników Działu Utrzymania Przestrzeni Publicznej oraz Działu Inwestycji i Utrzymania Dróg. Ponadto Kierownicy wskazanych Działów otrzymali polecenie wykonywania przyczyn w ramach realizacji bieżących zadań.*

(akta kontroli str. 923-924)

5. W trakcie oględzin stwierdzono również inne nieprawidłowości mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, takie jak:
 - brak czytelności przebiegu skrzyżowań⁹⁸;
 - wyznaczenie miejsc postojowych bezpośrednio za przejściem dla pieszych⁹⁹;

⁹² 390103S wraz z 390106S, 2700S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S, 2712S oraz 2702S

⁹³ Nieprawidłowości dot. m.in. nieczytelności poszczególnych znaków, np.: B-36, B-20, A-30 z T-14, F-10, a także przekrzywień i/lub uszkodzeń lica znaków np. A-8, A-20, A-30 z T-0 „Piesi”, C-9.

⁹⁴ 2700S, 2619S, 2713S, 2698S, 2624S, 2607S, oraz 2702S.

⁹⁵ Nieprawidłowości dot. m.in. nieczytelności poszczególnych znaków, np.: P-4, P-7a, P-10, P-13, P-14, P-21a.

⁹⁶ 2700S, 390092S, 2713S oraz 2698S

⁹⁷ Nieprawidłowości dot. m.in. zasłonięcia przez drzewa i/lub krzewy znaków, np.: częściowo przesłonięte znaki D-6, D-45, F-10 oraz umieszczaniu w pasie ruchu drogowego słupów reklamowych mogących rozpraszać uwagę kierujących.

⁹⁸ Dot. dróg nr 2700S na skrzyżowaniach z ulicami Sarkandra i Gancarską oraz 2619S z ul. Sławową.

⁹⁹ Dot. drogi nr 390106S.

- brak wyznaczenia znakami poziomymi miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej sprawności ruchowej oraz dla kierujących pojazdami przewożących takie osoby¹⁰⁰;
- brak oznakowania pionowego i poziomego¹⁰¹;
- brak na przejściach dla pieszych obniżonych krawężników, co stanowi istotne utrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami i wydłuża czas opuszczenia przejścia przez pieszych¹⁰²;
- brak zachowania odległości między znakiem D-18 z T-3a, a znakiem D-1 z T-6 przed skrzyżowaniem¹⁰³;
- dopuszczano możliwość częściowego parkowania na jezdni i chodniku przy szerokości chodnika około 1,50 metra¹⁰⁴;
- w okolicy dojścia do przejścia dla pieszych stwierdzono wzdłuż chodnika ogrodzenia łańcuchowe U-12b¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 789-885)

Dyrektor MZD – nie kwestionując powyższych ustaleń - wyjaśniła, że przyczynami wskazanych nieprawidłowości były wytarte lub nieodtworzone po remoncie nawierzchni oznakowanie poziome, a także błędy podczas opracowywania projektów SOR. Wskazała też, że analiza tych nieprawidłowości pozwoli na sukcesywne opracowywanie nowych projektów SOR spełniających wymogi określone w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Zaznaczyła również, że aktualnie trwają prace związane z odtwarzaniem oznakowania poziomego, które zgodnie z umową mają się zakończyć do końca czerwca 2024 r.

Odnosząc się natomiast do nieprawidłowości dot. braku wyznaczenia znakami poziomymi miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych¹⁰⁶, Dyrektor wskazała na stanowisko Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Katowicach, Delegatura w Bielsku Białej¹⁰⁷, zgodnie z którym nie zaakceptowano zastosowania koloru niebieskiego dla tła miejsc parkingowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, a rekomendowano zastosowanie jedynie pionowego znaku drogowego z ewentualnym wymalowaniem takich miejsc białą farbą.

Dyrektor odniosła się również do skrzyżowania ulic Bobreckiej i ul. Sarkandra wskazując, że organizacja ruchu w tym miejscu jest bardzo złożonym problemem, gdyż skrzyżowanie to znajduje się na drodze powiatowej, gminnej i wewnętrznej, które

¹⁰⁰ Dot. drogi nr 390103S.

¹⁰¹ Dot. dróg nr:

- 2700S - przed skrzyżowaniem z ul. Korfanteo stwierdzono brak znaku F-10 „kierunki na pasach ruchu”, co powoduje, że kierujący pojazdem może zająć niewłaściwy pas ruchu;
- 2713S - brak oznakowania przejścia dla pieszych między skrzyżowaniami znakiem ostrzegawczym A-16;
- 2624S - brak oznakowania znakami D-1 skrzyżowania z ul. Łukową i z ul. Krzywą;
- 2607S - brak oznakowania znakami A-6b, A-6c skrzyżowania z drogą krzyżującą się z ul. Mleczną, co może prowadzić do błędnego odbioru przez kierujących pojazdami na ul. Mlecznej tegoż skrzyżowania jako równorzędnego;
- 2712S - brak oznakowania skrzyżowań nad drogą z pierwszeństwem znakami D-1 z ul. Dolną, ul. Hilarego Filasiewicza, ul. Letnią, ul. Moniuszki, ul. Wiejską;
- 2702S - przed i za skrzyżowaniem z ul. Krótką, ul. Tysiąclecia, ul. Jaworową, brak oznakowania drogi z pierwszeństwem znakami pionowymi D-1, a na wlotach podporządkowanych brak oznakowania poziomego znaku P-13 lub P-7a.

¹⁰² Dot. drogi 2713S.

¹⁰³ Dot. drogi 2698S i skrzyżowaniem z ul. Jana Kochanowskiego.

¹⁰⁴ Dot. drogi nr 2702S - przed i za skrzyżowaniem z ul. Rajską w kierunku wschodnim po prawej stronie dopuszczano parkowanie na jezdni i chodniku przy szerokości chodnika około 1,50 metra.

¹⁰⁵ Dot. drogi nr 2702S - w okolicy dojścia do przejścia dla pieszych na przeciwko szkoły podstawowej stwierdzono wzdłuż chodnika ogrodzenia łańcuchowe U-12b.

¹⁰⁶ Dot. drogi nr 390103S.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 21 kwietnia 2023 r. nr B-NR.5183.304.2023.TW

pozostają w zarządzie różnych podmiotów¹⁰⁸. Poinformowała też, że w przeszłości podejmowane były próby opracowania projektu SOR w tym miejscu, lecz nie zdecydowano się na ich wprowadzenie.

(akta kontroli str. 923-924)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie prawidłowość opracowanych, a następnie zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu na drogach publicznych w Cieszynie. Przeprowadzone przez NIK oględziny wybranych odcinków dróg oraz analiza dotyczących ich POR wykazała naruszenia przepisów *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* oraz *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*. Stwierdzono też, że na wszystkich poddanych oględzinom odcinkach dróg funkcjonująca organizacja ruchu była niezgodna z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a także przypadki zastosowania oznakowania niezgodnego z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*. Podkreślić przy tym należy, że opisane w tym obszarze nieprawidłowości nie zostały stwierdzone podczas realizowanych przez MZD kontroli, co wskazuje na ich brak rzetelności.

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, że:

Uwagi

1. MZD jako jednostka organizacyjna, której Burmistrz Miasta przekazał do realizacji obowiązki związane z zarządzaniem drogami publicznymi na terenie Miasta obowiązana jest do ich rzetelnej realizacji, zwłaszcza, że prawidłowość ich wykonywania przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego na terenie Miasta. Dotyczy to zarówno prawidłowej weryfikacji przedkładanych do zatwierdzenia Burmistrzowi projektów organizacji ruchu, jak i rzetelności wykonywania obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, takich jak terminowe przeprowadzanie kontroli technicznych wdrożonych na terenie Miasta zatwierdzonych SOR oraz kontroli okresowych dróg, a także zapewnienie wykonania wynikających z nich wniosków.
2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie jest możliwe efektywne zarządzanie przez MZD bezpieczeństwem ruchu na drogach publicznych Miasta bez posiadania rzetelnych informacji nt. ich stanu faktycznego i prawnego¹⁰⁹ oraz bez podejmowania aktywnych działań mających na celu jego poprawę¹¹⁰.
3. W ocenie NIK, w ramach kontroli realizowanych na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* obejmującej prawidłowość zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, sprawdzana być powinna również zgodność przyjętych rozwiązań z zatwierdzonymi dla danych dróg POR, a przeprowadzana na tej podstawie analiza prowadzić powinna do usunięcia ewentualnych niezgodności pomiędzy stanem rzeczywistym, zatwierdzoną dokumentacją i obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. W tym celu niezbędne jest prawidłowe dokumentowanie tych kontroli, w tym z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących rzeczywisty stan dróg i ich oznakowania;

¹⁰⁸ Powiatu cieszyńskiego, gminy Cieszyn, spółki jawnej i osób fizycznych.

¹⁰⁹ W tym w zakresie informacji o stanie realizacji zatwierdzonych przez Burmistrza POR, rzeczywistych terminów ich wdrożenia w terenie lub rezygnacji inwestorów z ich wprowadzenia, czy też bieżącego zbierania informacji nt. zdarzeń drogowych, miejsca ich wystąpienia oraz ewentualnego ich związku ze stanem dróg i ich oznakowania.

¹¹⁰ Co obejmuje również podejmowanie inicjatyw i działań mających na celu pozyskiwanie informacji o skuteczności i zgodności z prawem przyjętych i zastosowanych w terenie rozwiązań.

a także wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu objęcie wszystkich dróg na terenie miasta zatwierdzonymi organizacjami ruchu.
2. Doprowadzenie, funkcjonującej w MZD, ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu do stanu zgodnego z wymaganiami § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* oraz uzupełnienie brakujących w niej danych.
3. Podjęcie działań mających na celu prawidłowe dokumentowanie dokonywanych przez pracowników MZD czynności, w tym przeprowadzanych kontroli dróg publicznych.
4. Podjęcie działań mających na celu usunięcie ujawnionych nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg, o których mowa w nin. wystąpieniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 19 czerwca 2024 r.

Kontroler

Tomasz Kaczyński
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....