



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.02.2024

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.122.2024 z dnia 15 lipca 2024 r. Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

Kontrola P/24/018 – Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin, Plac Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin (dalej: Urząd lub UM).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin od 7 grudnia 2010 r. ¹ (dalej: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. 2. Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do 17 kwietnia, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających związek z przedmiotem kontroli.
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 Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kuzioła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/18/2024 z 1 lutego 2024 r. 2. Dariusz Barej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/1/2024 z 8 stycznia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-5)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Prezydent nie w pełni prawidłowo i rzetelnie realizował zadania organizacyjne, techniczne i kontrolne organu zarządzającego ruchem na drogach w granicach miasta Lublin. Na ośmiu z 10 skontrolowanych odcinków dróg stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezgodnościach istniejących organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami bądź przepisami prawa. Oznakowanie oraz urządzenia sygnalizacji były utrzymywane w dobrym stanie technicznym, a zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu nie narażały kierujących pojazdami nadmiernych trudności interpretacyjnych, z wyjątkiem opisanych w wystąpieniu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Urząd prowadził ewidencję zatwierdzonych organizacji ruchu, która nie zawierała rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Bez zbędnej zwłoki zatwierdzano również projekty tych organizacji. Obowiązkowe kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzono w II półroczu 2022 r. oraz w I półroczu 2023 r. Obowiązku tego nie dopełniono natomiast w I półroczu 2022 r. (na wszystkich ulicach) i w II półroczu 2023 r. (dla 58 ulic). Prezydent jako organ zarządzający ruchem na terenie miasta, nie zapewnił objęcia całości sieci drogowej zatwierdzoną organizacją ruchu, co było niezgodne z art. 10

¹ <https://bip.lublin.eu/prezydent-zastepcy-pelnomocnicy/prezydent/krzysztof-zuk-prezydent-miasta-lublin,1,14981,2.html>.

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

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

ust. 10b pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴. Przepis ten stanowi, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zatwierdzonymi organizacjami ruchu nieobjętych zostało 18,5% zarządzanych dróg.

Nie poinformowano również zarządcy drogi o utracie ważności 135 zatwierdzonych organizacji ruchu.

Większość ze zbadanych przez NIK istniejących organizacji ruchu, zatwierdzonych i wprowadzonych przez Prezydenta, była niezgodna z zatwierdzonymi projektami (70%) i przepisami prawa (80%)⁵. Niemniej jednak poziom utrzymania oznakowania dróg oraz urządzeń sygnalizacji był dobry, a organizacja ruchu ogólnie logiczna, czytelna i zrozumiała.

Analiza organizacji ruchu na wybranych odcinkach dróg wykazała, że w niewystarczającym stopniu w oznakowaniu dróg uwzględniono bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, a pierwszoplanowe znaczenie przypisywano płynności ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu
faktycznego

Prezydent jako organ zarządzający ruchem na drogach publicznych w Lublinie, powierzył realizowanie zadań z tego zakresu Wydziałowi Zarządzania Ruchem Drogowym i Mobilnością⁷ na podstawie zarządzenia nr 32/12/2018 z 21 grudnia 2018 r. W WZRDiM na dzień 31 grudnia 2022 r. zatrudnionych było 21 pracowników, a na dzień 31 grudnia 2023 r. i 1 marca 2024 r. odpowiednio po 23 pracowników. Pięć osób odpowiedzialnych za sporządzanie i analizę stałych i czasowych projektów organizacji ruchu posiadało wykształcenie kierunkowe, w tym studia podyplomowe z zakresu inżynierii ruchu. Liczba wakatów w WZRDiM w poszczególnych latach wynosiła: 1 etat w 2022 r., 4,25 etatu w 2023 r. i 2,25 etatu w 2024 r. (w I kwartale). Na wolne stanowiska w 2022 r. przeprowadzono cztery nabory, w 2023 r. osiem i w 2024 r. (do 13 marca) trzy nabory.

(akta kontroli tom I str. 4-41, 424-443)

Według § 57 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta⁸, do zadań WZRDiM należało m.in.: wykonywanie czynności organu zarządzającego ruchem; rozpatrywanie projektów oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu; opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu; zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów; przekazywanie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu do realizacji; przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji;

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm. (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

⁵ Rozporządzenie 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 drogach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.) - dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2310, ze zm.) - dalej: rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

⁶ 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.

⁷ Dalej: WZRDiM.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin.

opiniowanie geometrii dróg w projektach budowlanych; prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

(akta kontroli tom I str. 8-9)

W latach 2022–2024 (I kwartał) dwóch pracowników WZRDiM odbyło szkolenia związane z organizacją ruchu⁹, pozostali w takich szkoleniach nie uczestniczyli. Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że biorąc pod uwagę możliwości budżetowe, liczbę zatrudnionych w Urzędzie pracowników, a tym samym wielkość różnych potrzeb szkoleniowych, udział w płatnych szkoleniach zewnętrznych jest limitowany. Pracownicy mają obowiązek sumiennego i efektywnego uczestnictwa w danej formie podnoszenia kwalifikacji, na którą uzyskali zgodę przełożonego, tak by móc przekazać nabytą wiedzę pozostałym pracownikom, którzy nie brali w niej udziału (szkolenia kaskadowe). Poinformował, że optymalizując wydatki zgłosił dwóch pracowników do prowadzenia szkoleń wewnętrznych dla innych pracowników Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 274-284)

Na stronie internetowej¹⁰ Urzędu opublikowano „Wytyczne do opracowania projektów organizacji ruchu”, sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹ oraz zamieszczono wymagane wnioski¹². Wytyczne zawierały informacje dotyczące procesu zatwierdzania projektu (liczba egzemplarzy, opinie, dodatkowe informacje wymagane w szczególnych okolicznościach przez organ zarządzający ruchem) oraz zasad wprowadzenia projektu z obowiązkiem poinformowania organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

(akta kontroli tom I str. 271-273)

1.2. WZRDiM był w posiadaniu ewidencji i sieci dróg, która była prowadzona przez gminną jednostkę budżetową, tj. Zarząd Dróg i Mostów (dalej: ZDM). Według stanu na 1 stycznia 2024 r. długość zarządzanej sieci dróg publicznych, wynosiła 599,1 km. Oszacowano, że 488,06 km (81,5%) została objęta zatwierdzonymi organizacjami ruchu¹³, pozostałe 110,49 km (18,5%) nie posiadały zatwierdzonych organizacji ruchu, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 46)

Analiza losowo wybranej próby siedmiu ulic wykazała, że dla dwóch z nich (tj. ul. Biskupie i ul. Michała Kraka) nie opracowano i nie zatwierdzono stałej

⁹ Szkolenie pt. „Wprowadzanie organizacji na drodze. Prawo, praktyka i organizacja”.

¹⁰ <https://bip.lublin.eu/e-urzed/opsy-uslug/wydzial-zarzadzania-ruchem-drogowym-i-mobilnoscia/wytyczne-do-opracowania-projektow-organizacji-ruchu,23,27623,2.html>.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784 (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem).

¹² Wniosek o wydanie zezwolenia uprawniającego do wjazdu w strefę objętą zakazem ruchu na terenie ul. Krakowskie Przedmieście od Placu Łokietka do ul. Kapucyńskiej, Wniosek o wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego, Wniosek o wykorzystanie dróg w sposób szczególny, Wniosek o zatwierdzenie projektu stałej/czasowej organizacji ruchu, Wniosek o wydanie identyfikatora uprawniającego do wjazdu w strefę objętą zakazem ruchu na obszarze Starego Miasta.

¹³ Według wyjaśnień pracownika Wydziału odpowiedzialnego za prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, długość sieci drogowej objętej zatwierdzonymi organizacjami ruchu, wynosząca na dzień 1 stycznia 2024 r. 488,06 km, została obliczona w sposób szacunkowy na podstawie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu (ewidencja nie zawiera długości odcinków dróg objętych opracowaniem) oraz „Wykazu dróg publicznych na terenie miasta Lublin” zawierającego informację o długości każdej z ulic pozyskanego z ZDM. Sposób obliczenia polegał na przypisaniu poszczególnym opracowaniom projektów organizacji ruchu takiej liczby kilometrów jaką posiadały ulice znajdujące się w „Wykazie dróg publicznych na terenie miasta Lublin”, prowadzonym przez ZDM. Na przykład: projekt organizacji ruchu na ul. Tristana w zakresie likwidacji znaków D-18 (projekt nr T-111 zatwierdzony 30.11.2022 r.) obejmował swym zakresem ok. 170 m, natomiast długość ul. Tristana wykazana w „Wykazie dróg publicznych na terenie miasta Lublin” - 271 m. W tym przypadku całą długość ul. Tristana (271 m) przypisano do projektu organizacji ruchu nr T-111 (170 m).

organizacji ruchu (dalej: SOR), natomiast pozostałe ulice objęte zostały taką organizacją na całej długości lub na części¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 49-51)

W sprawie braku dokumentacji projektowej dotyczącej oznakowania części dróg publicznych na terenie miasta, Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że wiele organizacji ruchu na poszczególnych ulicach zostało wprowadzonych na podstawie projektów zatwierdzonych przed 2010 r. oraz przed powstaniem ZDM. W związku z przekazaniem dokumentacji projektowej do archiwum, WZRDiM nie posiada tych projektów w wersji papierowej. W zasobach WZRDiM znajduje się Operacyjna Baza Oznakowania tzw. OMO¹⁵. Przyczyną braku organizacji ruchu dla poszczególnych ulic jest również fakt, że wiele z nich zarządzanych było wcześniej przez podmioty prywatne lub spółdzielnie mieszkaniowe. Zostały one przekazane ZDM bez projektów organizacji ruchu. Brak organizacji ruchu na niektórych ulicach wynika również z faktu, iż są one drogami gruntowymi umieszczonymi w wykazie dróg publicznych Miasta Lublin, takie ulice nie posiadają odrębnych organizacji ruchu lub posiadają oznakowanie jedynie na skrzyżowaniach. Dyrektor WZRDiM dodał, że pracownicy Wydziału w swoim zakresie obowiązków poza przygotowywaniem projektów i rozwiązań w zakresie organizacji ruchu posiadają szereg innych zadań na swoich stanowiskach pracy, m.in. obsługę klientów w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, realizowanie zadań wynikających z uchwał Rady Miasta, zarządzeń Prezydenta i poleceń przełożonych, współdziałanie z innymi komórkami organizacyjnymi. Brakujące organizacje ruchu sporządzane są sukcesywnie w miarę możliwości czasowych i personalnych przez pracowników Wydziału. W latach objętych kontrolą w WZRDiM zatwierdzono 453 stałe organizacje ruchu.

(akta kontroli tom I str. 46, 49, 50-53, 54-82, 285-292, 321, 331, 444-494)

W trakcie oględzin pięciu odcinków dróg¹⁶ przebiegających pomiędzy gminą miejską Lublin i sąsiadującymi z nią jednostkami samorządu terytorialnego stwierdzono, że badane odcinki dróg posiadały organizację ruchu, znaki pionowe i poziome, widoczne i dobrze utrzymane.

(akta kontroli tom I str. 380-385)

Ewidencja zatwierdzonych projektów SOR prowadzona przez WZRDiM w latach 2022-2024 (I kwartał) zawierała następujące informacje: numer kolejny projektu; nazwę ulicy; jednostkę składającą projekt organizacji ruchu; charakter organizacji ruchu (stała, czasowa¹⁷); datę zatwierdzenia projektu; termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu; rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu.

Spośród 444 zatwierdzonych projektów SOR w latach 2022-2023 rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu wpisano w 122 przypadkach (27,5%); w 183 (41,2%) termin wprowadzenia organizacji ruchu jeszcze nie upłynął¹⁸, a w 139 przypadkach (31,3%) nie wpisano rzeczywistego terminu

¹⁴ Ul. Tristana o długości 271 m – stałą organizacją ruchu objęto 170 m, tj. 63,1% długości ulicy (jedynie oznakowanie ulicy), ul. Deszczowa o długości 966 m – stałą organizacją ruchu objęto 32 m, tj. 3,3%, długości ulicy (jedynie oznakowanie na ulicy), ul. Konstantego Ildefonsa Gałczyńskiego o długości 427 m – stałą organizacją ruchu objęto 4 m (przejście dla pieszych), tj. 1%, długość tej ulicy, ulice Wapienna i Koralowa w całości objęte były stałą organizacją ruchu.

¹⁵ Zbiór danych oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, który jest niezbędnym narzędziem dla WZRDiM do sprawnego zarządzania ruchem na drogach (ulicach) zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Lublin. Posiadane przez WZRDiM dane pozwalają na szybką kontrolę oraz wprowadzanie zmian w stałej lub czasowej organizacji ruchu. Zawiera ona dane z inwentaryzacji oznakowania na terenie miasta oraz wszystkich zatwierdzonych i wprowadzonych projektów organizacji ruchu sprzed 2017 r.

¹⁶ Ul. Choiny (droga powiatowa nr 2215L) – sąsiadująca z gminą wiejską Niemce, Al. Kraśnicka (droga wojewódzka nr 809) – sąsiadująca z gminą wiejską Konopnica, ul. Krężnicka (droga powiatowa nr 2259L) – sąsiadująca z gminą wiejską Niedzwica Duża, ul. Prawiednicka (droga powiatowa nr 2265L) – sąsiadująca z gminą wiejską Strzyżewice oraz ul. Osmolicka (droga powiatowa nr 2269L) – sąsiadująca z gminą wiejską Głusk.

¹⁷ Ewidencja zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu prowadzona była oddzielnie.

¹⁸ Najpóźniejszy termin odnotowany w ewidencji przypadał na 31 grudnia 2025 r.

wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Brak zapisów w ewidencji zatwierdzonych projektów SOR dotyczących rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 84-270, 274-284, 506-513, tom II str. 486-515)

WZRDiM w latach 2022-2023 zwracał się do ZDM o informacje dotyczące terminów wprowadzenia organizacji ruchu dla wcześniej przekazanych do ZDM zatwierdzonych projektów¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 84-270, 274-298, 506-513, 553-557, tom II str. 486-515)

Analiza ewidencji projektów czasowej organizacji ruchu (dalej: COR) prowadzonej przez WZRDiM w latach 2022-2023 wykazała, że spośród 765 zatwierdzonych projektów, rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu wpisano w 132 przypadkach (17,3%), w 594 (77,6%) nie wpisano rzeczywistego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, a dla 39 projektów (5,1%) termin wprowadzenia organizacji ruchu jeszcze nie upłynął. Ewidencja projektów COR nie zawierała przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 201-316, 485)

WZRDiM nie realizował obowiązku wynikającego z § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Analiza 10 zatwierdzonych projektów SOR zmieniających organizację ruchu w okresie objętym kontrolą, wykazała, że w dziewięciu przypadkach przechowywano zmienione projekty SOR. W jednym projekcie nie był przechowywany (dot. projektu nr 191/2022 zatwierdzonego 30 listopada 2022 r. dotyczącego zmiany stałej organizacji ruchu na ul. Tristana w zakresie likwidacji znaków D-18), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Projekty COR były przechowywane zgodnie z § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 495-496, 509)

Analiza 34 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu wykazała, że w siedmiu przypadkach projekty zostały zatwierdzone przez Dyrektora WZRDiM, pomimo, że nie określono skali planów orientacyjnych lub skala w jakiej wykonano te plany nie była zgodna z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Ponadto w pięciu przypadkach projekty nie zawierały parametrów geometrii drogi wymaganej przepisem § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia. Ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 274-284, tom II 399-414)

1.3. Terminowość zatwierdzania projektów organizacji ruchu zbadano na podstawie 444 złożonych i zatwierdzonych w latach 2022-2023 projektów SOR i ustalono, że od dnia złożenia do dnia zatwierdzenia, w przypadku: 17 (3,8%) projektów upłynęło powyżej trzech miesięcy, 27 (6,1%) od dwóch do trzech miesięcy, 83 (18,7%) od jednego do dwóch miesięcy, a w pozostałych 317 poniżej miesiąca (71,4%).

(akta kontroli tom I str. 84-270, 323-330, 332)

Analiza trzech spraw²⁰, w których od daty złożenia projektu organizacji ruchu do jego zatwierdzenia upłynął najdłuższy okres: 412, 361 i 341 dni wykazała, że:

¹⁹ Na przykład: pismo Dyrektora WZRDiM z 22 listopada 2023 r. skierowane do ZDM w sprawie informacji dotyczącej terminów wprowadzenia organizacji ruchu dla 12 projektów SOR, pismo Dyrektora WZRDiM z 18 maja 2022 r. w sprawie informacji dotyczącej terminów wprowadzenia organizacji ruchu dla 10 projektów SOR.

²⁰ Według ewidencji projektów SOR prowadzonej w WZRDiM, projekt nr ZR-ZR-I.7221.1.108.2022 złożony 20 lipca 2022 r. został zatwierdzony 5 września 2023 r., tj. po 412 dniach; projekt ZR-ZR-I.7221.1.171.2022 złożony 9 września 2022 r. został zatwierdzony 6 września 2023 r., tj. po 361 dniach, natomiast projekt nr ZR-ZR-I.7221.1.130.2022 złożony 2 listopada 2022 r. został zatwierdzony 9 października 2023 r., tj. po 341 dniach.

- 1) projekt nr ZR-ZR-I.7221.1.108.2022 stałej organizacji ruchu na ul. Lubelskiego Lipca 80 w zakresie wydłużenia buspasa, zatwierdzony po 412 dniach od dnia złożenia oraz projekt nr ZR-ZR-I.7221.1.108.2022 stałej organizacji ruchu na Al. J. Piłsudskiego w zakresie wprowadzenia Buspasa, zatwierdzony po 361 dniach od dnia złożenia – zostały opracowane zgodnie z deklaracją o stworzeniu nowej siatki połączeń do nowo powstającego Dworca Metropolitalnego Miasta. Miały na celu zabezpieczenie całego układu komunikacyjnego umożliwiając dojazd do Dworca Metropolitalnego oraz priorytety dla komunikacji publicznej w tym rejonie. Wdrożenie do realizacji przedmiotowych projektów przewidziane było jednocześnie z otwarciem i oddaniem do użytku Dworca Metropolitalnego. W związku z wydłużonym terminem otwarcia Dworca wstrzymana została decyzja zatwierdzenia i przekazania ich do realizacji do czasu ukończenia jego budowy;
- 2) projekt nr ZR-ZR-I.7221.1.130.2022 stałej organizacji ruchu na Al. Kraśnickiej i ulicach przyległych, uzyskał pozytywne opinie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie oraz Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Lublinie i negatywną opinię ZDM (w dniu 10 stycznia 2023 r.). Konieczne było przeprowadzenie dodatkowego postępowania ustalającego granice przedmiotowej drogi, opracowanie nowego projektu SOR z uwzględnieniem ustaleń i nowych wniosków zarządcy drogi na ulicach ościennych, które objął projekt. Po ponownym uzyskaniu pozytywnych opinii 9 października 2023 r. zatwierdzono projekt i przekazano do realizacji.

(akta kontroli tom I str. 285-298, 323-331)

Spośród 765 złożonych i zatwierdzonych projektów COR w latach 2022-2023 od dnia złożenia do dnia zatwierdzenia w jednym (0,1%) przypadku upłynęło 2 miesiące, w jednym (0,1%) jeden miesiąc, w 17 (2,2%) od 10 do 26 dni, a w pozostałych 746 (97,6%) od jednego do ośmiu dni.

(akta kontroli tom I str. 299-320)

1.4. W latach 2022-2024 (I kwartał) Dyrektor WZRDiM:

- nie powoływał komisji, w skład których mogli wchodzić przedstawiciele Policji, czy ZDM,
- nie zasięgał opinii rzeczoznawców, audytorów, biegłych w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo,
- nie zasięgał opinii rzeczoznawców lub biegłych w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

(akta kontroli tom I str. 321)

Liczba złożonych projektów stałej i czasowej organizacji ruchu w latach 2022-2024 (I kwartał) wyniosła odpowiednio: 617, 607 i 43, w tym:

- liczba zatwierdzonych organizacji ruchu bez poprawek odpowiednio: 357, 307 i 24;
- liczba zatwierdzonych projektów organizacji ruchu po wprowadzeniu zmian/uwag odpowiednio: 256, 289 i 18;
- liczba odesłanych projektów organizacji ruchu do poprawek odpowiednio: 14, 9, 2;
- liczba odrzuconych projektów organizacji ruchu odpowiednio: 4, 11 i 1.

(akta kontroli tom I str. 331, 333)

Zmiany i uwagi²¹ w projektach SOR i COR, jak również przyczyny ich odrzucenia nie wychodziły poza katalog określony rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem,

²¹ Ustalono na podstawie analizy 10,8% projektów z poprawkami stałej i czasowej organizacji ruchu.

dotyczyły m.in.: zmiany projektowanych znaków (np. rezygnacja ze znaku B-33 „ograniczenie prędkości do 50 km/h i B-25 „zakaz wyprzedzania” na drodze w strefie „Tempo 30”); dostawiania brakujących znaków (np. w strefie objętej remontem drogi umieszczenie znaku B-1 „zakaz ruchu w obu kierunkach” z tablicą T-0 „Nie dotyczy pojazdów budowy, dojazdu do posesji”); zmiany kolejności znaków na słupku, (np. znak A-12C „zweżenie jezdni - lewostronne” na górę, A-14 „roboty drogowe” na dół); usuwania projektowanych znaków (np. D-46 i D-47 „droga wewnętrzna”, zaprojektowanych na drodze publicznej); zamiany projektowanych znaków (np. D-4a „ślepa ulica” na znak B-22 „zakaz skrętu w prawo”); uwag typu „na każdym etapie robót zapewnić awaryjny dojazd do posesji”.

(akta kontroli tom II str. 317-323)

W latach 2022-2024 (I kwartał) odrzucono 16 projektów SOR i COR, analizą objęto cztery projekty SOR. Przyczyny ich odrzucenia były następujące:

- 1) w piśmie z 29 grudnia 2023 r. uzasadniającym odrzucenie projektu SOR dotyczącego umiejscowienia stacji ładowania pojazdów elektrycznych na zatoce przeznaczonej docelowo wyłącznie do postoju taksówek, jako podstawę prawną podano § 8 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 5 pkt 2, ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz pkt 5.2.19.2 załącznika do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Podstawą odrzucenia umiejscowienia stacji ładowania pojazdów elektrycznych było zmniejszenie liczby stanowisk na postoju z pięciu do dwóch, co było sprzeczne z ww. pkt 5.2.19.2 załącznika do rozporządzenia: długość odcinka dla postoju taksówek nie powinna być mniejsza niż 15 m i obejmować miejsca dla trzech pojazdów. Pismo wysłano do wnioskodawcy 4 stycznia 2024 r.;
- 2) w piśmie z 20 grudnia 2023 r. uzasadniającym odrzucenie projektu jako podstawę prawną podano § 8 ust. 2 pkt 3 w związku z § 8 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, przyczyną odrzucenia był brak uzgodnienia lokalizacji stacji ładowania pojazdów elektrycznych z ZDM. Pismo zostało odebrane osobiście przez wnioskodawcę 27 grudnia 2023 r.;
- 3) w piśmie z 17 stycznia 2024 r. uzasadniającym odrzucenie projektu SOR dotyczącego ustawienia lustra drogowego na skrzyżowaniu ul. Głównej i ul. Deszczowej, jako podstawę prawną podano § 8 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, przyczyną odrzucenia było ustalone w trakcie wizji w terenie niskie natężenie ruchu pojazdów, znikome natężenie ruchu pieszych, dopuszczalna prędkość na odcinku drogi 50 km/h, nie stwierdzono również ograniczenia widoczności pojazdów z kierunku al. Warszawskiej (w trakcie próbnego wyjazdu z ul. Deszczowej na skrzyżowanie z ul. Długą). Ponadto projekt zawierał braki formalne: w planie orientacyjnym nie podano: skali (1:10 000 – 1:25 000)²², parametrów geometrii drogi oraz opisu technicznego zawierającego charakterystyki drogi i ruchu na drodze. Pismo wysłano 17 stycznia 2024 r.

W ww. opisanych trzech przypadkach nie dochodziło do polemiki pomiędzy autorami projektów, a organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych w Lublinie;

- 4) wniosek o zatwierdzenie SOR z 18 października 2023 r. został odrzucony, ponieważ po przekazaniu go wnioskodawcy do poprawy, nie został odesłany do WZRDiM (według stanu na dzień 1 marca 2024 r.).

(akta kontroli tom I str. 336-377)

Odrzucone projekty COR (12) w latach 2022–2024 (I kwartał) nie były archiwizowane przez WZRDiM. Pracownik WZRDiM odpowiedzialny za opiniowanie i przygotowanie

²² Wymaganej przepisem § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

do zatwierdzenia projektów COR oraz ich opracowywanie wyjaśnił, że nie przechowywano odrzuconych projektów COR, w przypadku odrzucenia projektu, wnioskodawca (projektant) osobiście odbierał odrzucony projekt, co potwierdzał swoim podpisem na karcie projektu. W przypadku projektantów spoza Lublina projekt wysyłany był za pośrednictwem Poczty Polskiej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.
(akta kontroli str. I str. 333, 389-402)

W latach 2022-2024 (I kwartał) WZRDiM skierował dwa zgłoszenia²³ do ZDM z informacją o utracie ważności zatwierdzonych projektów SOR lub konieczności ich przedłużenia. Wydział nie dopełnił tego obowiązku i nie poinformował ZDM o utracie ważności 135 zatwierdzonych organizacji ruchu, które utraciły ważność, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 287, tom II str. 515)

1.5. W latach 2022-2024 (I kwartał) WZRDiM nie zlecał podmiotom zewnętrznym opracowania projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli tom I str. 285-298)

W ww. okresie WZRDiM sporządził 246 projektów SOR, co stanowiło 54,3% projektów zatwierdzonych (453), pozostałe 207 projektów zostało złożonych przez podmioty zewnętrzne²⁴. Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że nie dysponuje sporządzonymi analizami organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Projekty organizacji ruchu sporządzone przez Wydział inicjowane były w głównej mierze przez: wnioski od mieszkańców miasta, z instytucji, radnych, członków rad dzielnic. Każdorazowo przy sporządzaniu projektu organizacji ruchu pracownik odpowiedzialny za rozpatrzenie sprawy przeprowadzał analizę zasadności wnioskowanych zmian oraz analizę organizacji i bezpieczeństwa ruchu.

(akta kontroli tom I str. 285-292, 321, 331, 333)

W okresie objętym kontrolą do UM wpłynęło 14 skarg, które dotyczyły utrzymania stacji rowerów miejskich, miejsc parkingowych i innych zagadnień nie związanych bezpośrednio z organizacją ruchu drogowego. WZRDiM zadeklarował przygotowanie projektu zmiany stałej organizacji ruchu (skarga z 15 czerwca 2023 r. dotycząca likwidacji oznakowania „Droga wewnętrzna”) oraz w drugim przypadku – opracowanie nowego projektu stałej organizacji ruchu (skarga z 25 listopada 2022 r. dotycząca konieczności ustawienia znaków D-40 „Strefa zamieszkania” i ustawieniu słupków blokujących).

(akta kontroli tom II str. 516-587)

Tok postępowania podczas realizacji projektów SOR w WZRDiM przewidywał analizę wpływających wniosków, dotyczących organizacji ruchu, przeprowadzenie wizji lokalnej w terenie, a w przypadku zasadności wniosków, przystąpienie do ich realizacji. Projekty SOR wykonywane były w 3-5 egzemplarzach, przekazywane do opiniowania do ZDM, w zależności od kategorii drogi, do Komendy Miejskiej lub Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie. Po uzyskaniu opinii ZDM i Policji (i wprowadzeniu ewentualnych korekt) projekty SOR były zatwierdzane przez Dyrektora lub zastępcę Dyrektora WZRDiM (z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin). Jeden z zatwierdzonych egzemplarzy przekazywany był do ZDM w celu realizacji. Zatwierdzone projekty SOR zawierały klauzulę o konieczności zgłoszenia: „Jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, właściwego komendanta Policji w terminie jej wprowadzenia co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu”.

²³ Dotyczące czterech projektów.

²⁴ Realizowane przez 75 podmiotów zewnętrznych.

Projekty COR były zatwierdzane po zaopiniowaniu przez ZDM, a w przypadku dróg wojewódzkich i powiatowych, przez Komendanta Miejskiego Policji. Wnioskodawcy składali cztery egzemplarze projektu do Komendy Miejskiej Policji w Lublinie. Po uzyskaniu opinii przekazywali trzy egzemplarze do ZDM, który następnie przekazywał te projekty do zatwierdzenia przez WZRDiM. Po sprawdzeniu projekty były zatwierdzane bez uwag, z uwagami naniesionymi przez sprawdzającego (pracownika Wydziału), z uwagami naniesionymi przez projektanta (na miejscu w siedzibie Wydziału) lub nie były zatwierdzane. Jeden z zatwierdzonych egzemplarzy przekazywano do ZDM w celu realizacji. Wnioskodawca odbierał projekt w siedzibie WZRDiM lub otrzymywał pocztą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

(akta kontroli tom I str. 271-273, 378-379)

W latach 2022-2024 (I kwartał) koszty dotyczące wprowadzenia zatwierdzonych organizacji ruchu, opracowanych i przekazanych przez WZRDiM do realizacji ZDM, wyniosły 601 180,31 zł, natomiast koszty poniesione w związku z zaleceniami pokontrolnymi WZRDiM po kontroli dróg stanowiły 4620,21 zł.

(akta kontroli tom I str. 386-388, 552)

1.6. Według informacji Dyrektora WZRDiM, w latach 2022-2024 (I kwartał) zatwierdzono 453 projekty SOR, z czego 163 zostały wprowadzone. W przypadku wprowadzonych i zatwierdzonych projektów SOR (tj. 163) zostały przeprowadzone kontrole wykonania zadań technicznych na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli tom I str. 513-528)

Analiza dziewięciu (5,9%) protokołów kontroli przeprowadzonych w latach 2022-2024 (I kwartał) na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, wykazała, że w dwóch przypadkach sformułowane zostały wnioski pokontrolne, natomiast w pozostałych siedmiu nie stwierdzono nieprawidłowości. Wnioski pokontrolne dotyczące nieprawidłowej lokalizacji stojaków rowerowych (projekt nr 60.2023) oraz braku oznakowania poziomego (projekt nr 79.2023) zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 529-545)

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że nie posiada wewnętrznych proceduralnych regulacji w postaci zarządzeń i wytycznych, które normują przeprowadzenie: kontroli wykonania zadań technicznych w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia tych organizacji ruchu, kontroli przeprowadzanych co najmniej raz na 6 miesięcy oraz kontroli realizowanych projektów czasowej organizacji ruchu oraz przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Powyższe obowiązki wynikają wprost z treści rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. W WZRDiM nie wprowadzono również wytycznych ani zarządzeń dotyczących kontroli realizowanych projektów COR oraz przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

(akta kontroli tom I str. 285-298)

W latach 2022-2024 (I kwartał) złożono 810 projektów COR, z czego 798 zostało zatwierdzonych. Analiza 75 (9,4%) złożonych i zatwierdzonych projektów COR wykazała brak kontroli oznakowania tymczasowej organizacji ruchu w terenie i jej zgodności z zatwierdzonymi projektami tymczasowej organizacji ruchu, jak również przywrócenia stałej organizacji ruchu w zakładanym terminie.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że przeprowadzenie kontroli wprowadzenia czasowej organizacji ruchu zależne jest od uzyskania od wykonawcy robót informacji o wprowadzeniu zmian w organizacji ruchu, a takich informacji WZRDiM nie posiada. Informacje o wydanych decyzjach na zajęcie pasa w wielu przypadkach są przekazywane przez ZDM w trakcie trwania czasowej organizacji ruchu czy nawet po terminie. Biorąc pod uwagę powyższe, brak jest możliwości sprawdzenia

wprowadzenia COR przez wykonawcę robót. Poinformował, że pracownicy Wydziału zatwierdzają ok. 400 projektów COR rocznie, w związku z tym nie ma fizycznej możliwości wyjechania w teren ze względów personalnych (pracownicy w swoim zakresie mają wydawanie decyzji na przejazd pojazdów nienormatywnych, uzgodnienia przejazdów nienormatywnych, wydawanie decyzji administracyjnych na wykorzystanie dróg w sposób szczególny), dostępności pojazdu służbowego do kontroli.

(akta kontroli tom I str. 333, 285-298, tom II str. 324-335)

W WZRDiM w 2022 r. sporządzono 29 protokołów z kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych w II połowie roku i 47 protokołów z kontroli przeprowadzonych w I i w II połowie 2023 r.

Analiza 11 (23,4%) protokołów z kontroli przeprowadzonych w latach 2022-2023 na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem wykazała, że w I półroczu 2022 r. nie przeprowadzono wymaganych kontroli na wszystkich ulicach Lublina, a w II półroczu 2023 r. na 58 ulicach. Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 1-200, 285-298, 336-395, 546-551)

Dyrektor WZRDiM informował ZDM o wynikach przeprowadzonych kontroli pismami z 30 stycznia i 20 kwietnia 2023 r. oraz 12 stycznia 2024 r. Analiza protokołów kontroli wykazała powtarzające się zapisy dotyczące usterek, braków lub uszkodzeń, na przykład:

- 1) Al. Kraśnicka, odcinek od Konopnicy do ul. Konstantynów, *do likwidacji znaki drogowe E-15a z podanym nr drogi krajowej (wraz z otwarciem obwodnicy Al. Kraśnicka posiada status drogi wojewódzkiej)*, nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 3 listopada 2022 r. i 20 marca 2023 r.;
- 2) ul. Zagłoby od strony ul. Judyma – *rozwarstwiająca się powłoka foli na znaku „Uwaga skrzyżowania równorzędne”, do pilnego odtworzenia oznakowanie poziome P-10 (przejście dla pieszych)*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 3 listopada 2022 r. i 20 marca 2023 r.;
- 3) ul. Głuska (przy rzece Czerniejówka) – brak jednego płotka, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 17 października 2022 r., 1 marca 2023 r. i 18 października 2023 r.;
- 4) ul. Lazurowa od Raszyńskiej przy skrzyżowaniu z Al. Kraśnicką - *zastłonięty znak D-18 z tabliczką „koniec”*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 3 listopada 2022 r. i 20 marca 2023 r.;
- 5) ul. Pszczela- *brak znaku D-1 przed skrzyżowaniem z ul. Kukulczą (jadąc od strony ul. Krężnickiej)*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 14 października 2022 r. i 2 marca 2023 r.;
- 6) ul. Strojnowskiego, przed ul. Abramowicką – *znaki A-7 z C-8 cofnąć na słup przed przejście dla pieszych*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 17 października 2022 r., 1 marca 2023 r. i 18 października 2023 r.;
- 7) ul. Podleśna, przed ul. Abramowicką – *znak A-7 cofnąć przed przejście dla pieszych*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 17 października 2022 r., 1 marca 2023 r. i 18 października 2023 r.;
- 8) ul. Parczewska – *brak znaku T-0 pod B-18 3,5T*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 14 października 2022 r., 2 marca 2023 r. i 15 listopada 2023 r.;

9) ul. Ptasia – *wyblakły słupek wskaźnikowy G-1c*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 14 października 2022 r., 2 marca 2023 r. i 15 listopada 2023 r.;

10) ul. Kraszewskiego w stronę stacji paliw, od ul. Kunickiego – *sprzeczność oznakowania tonażu, na ul. Kunickiego na F-6 jest B-18, na wlocie ul. Kraszewskiego B-5*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 12 października 2022 r., 1 marca 2023 r. i 18 października 2023 r.;

11) ul. Rudnicka (ul. Trześciowska – ul. Marii Koryznowej) – *niewidoczny znak A-22 zasłonięty koroną drzewa*, stwierdzono podczas kontroli prowadzonych w dniach: 2 listopada 2022 r. i 26 października 2023 r.

Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśnił, że zalecenia pokontrolne ujęte w punktach: 1, 2 i 9 zostały wykonane; w punktach 3 i 5 zostały zlecone do wykonania; zalecenia dotyczące roślinności w punktach 4 i 11 - zawiadomiono Wydział Zieleni i Gospodarki Komunalnej UM, w punktach 6, 7, 8 i 10 - konieczne jest opracowanie nowej organizacji ruchu przez WZRDiM.

(akta kontroli tom II str. 1-200, tom II str. 336-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Drogi o długości 110,49 km (18,5%), dla których organem zarządzającym ruchem był Prezydent Miasta Lublin, nie zostały objęte zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Według art. 10 ust. 10b ustawy Prawo o ruchu drogowym ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że wiele organizacji ruchu na poszczególnych ulicach zostało wprowadzonych na podstawie projektów zatwierdzonych przed 2010 r. oraz przed powstaniem ZDM. W związku z przekazaniem dokumentacji projektowej do archiwum WZRDiM nie posiada tych projektów w wersji papierowej. W zasobach Wydziału WZRDiM znajduje się Operacyjna Baza Oznakowania tzw. OMO. Przyczyną braku organizacji ruchu dla poszczególnych ulic jest również fakt, że wiele ulic zarządzanych było wcześniej przez podmioty prywatne lub spółdzielnie mieszkaniowe. Zostały one przekazane ZDM bez projektów organizacji ruchu. Brak organizacji ruchu na niektórych ulicach wynika również z faktu, iż są one drogami gruntowymi umieszczonymi w wykazie dróg publicznych Miasta Lublin, takie ulice nie posiadają odrębnych organizacji ruchu lub posiadają oznakowanie jedynie na skrzyżowaniach. Brakujące organizacje ruchu sporządzane są sukcesywnie w miarę możliwości czasowych i personalnych przez pracowników WZRDiM. W latach objętych kontrolą WZRDiM zatwierdził 453 stałe organizacje ruchu.

(akta kontroli tom I str. 46, 49, 50-53, 54-82, 285-292, 321, 331, 444-494)

2. Nie zapewniono prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych SOR zgodnie z § 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem. W latach 2022-2023 do ewidencji nie wpisano w 139 przypadkach (31,3%) rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że brak w ewidencji rzeczywistych terminów wprowadzenia organizacji ruchu wynika z faktu, iż nie w każdym przypadku Wydział otrzymuje od zarządcy drogi informacje o wprowadzeniu projektów SOR.

Dodał, że w celu realizacji postanowień § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przez wykonawców robót i ZDM, WZRDiM w pismach przekazujących zatwierdzone projekty umieszcza informację dotyczącą obowiązku zawiadamiania organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi oraz właściwego

komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, na co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu, zgodnie z treścią tego przepisu. Dodatkowo na zatwierdzonych projektach organizacji ruchu znajduje się pieczętka informująca o zgłoszeniu wprowadzenia organizacji ruchu. Jednocześnie w sytuacji braku zawiadomienia o terminach wprowadzenia organizacji ruchu ze strony ZDM, kierowano pisma z prośbą o informację dotyczącą podania terminów wprowadzenia organizacji ruchu.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że ze względu na niepełną obsadę kadrową w Wydziale Utrzymania i Remontów ZDM zaistniała konieczność przekazania wykonawcom obowiązku informowania zarządzającego ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. ZDM przekazując zlecenie określał termin końcowy jego realizacji. Wykonawca ustalał harmonogram i konkretne daty wprowadzania kolejnych projektów SOR. Przekazanie wykonawcom obowiązku zgłoszenia prac jest zatem zasadne ze względów organizacyjnych i dogodne również dla nich. Wykonawcy mimo zawartej na zleceniu pisemnej klauzuli nie zawsze wypełniają powierzony obowiązek poinformowania właściwych organów. Z powodu wspomnianych wyżej problemów kadrowych ZDM prowadził jedynie przesiewową kontrolę dokonanych zgłoszeń.

(akta kontroli tom I str. 84-270, 274-298, 506-513, 553-557, tom II str. 486-515)

Zważywszy, że Prezydent sprawuje nadzór nad ZDM, NIK zwraca uwagę, że obieg informacji w Urzędzie powinien być zorganizowany w sposób zapewniający prawidłową realizację obowiązków wynikających z przepisów prawa.

3. Nie dopełniono w latach 2022-2023 obowiązku wynikającego z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. nie poinformowano ZDM o utracie ważności 135 zatwierdzonych SOR.

Według wyjaśnień Dyrektora WZRDiM zaniedbania dotyczące braku zawiadomienia o utracie ważności zatwierdzonych projektów organizacji ruchu mogły wynikać z mnogości obowiązków i zadań związanych z funkcjonowaniem jednostki zarządzającej ruchem. Należy zauważyć, że Wydział nie w każdym przypadku uzyskał zawiadomienie od zarządcy drogi o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Brak przedmiotowej informacji nie oznaczał, że projekt nie został zrealizowany w terminie obowiązującej klauzuli ważności.

(akta kontroli tom II str. 515, 601-605)

Zdaniem NIK, brak pełnej współpracy pomiędzy WZRDiM a ZDM, a także niewłaściwy przepływ informacji pomiędzy tymi jednostkami organizacyjnymi może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego na terenie miasta Lublin. Prezydent powinien zadbać o prawidłową współpracę pomiędzy nimi w celu prawidłowej realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

4. W I półroczu 2022 r. nie przeprowadzono kontroli wymaganych przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, a w II półroczu 2023 r. taką kontrolą nie objęto 58 ulic na terenie miasta.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że 58 ulic w obszarze „Centrum 1” zostało omyłkowo pominiętych i nie uwzględnionych w przeglądach jesiennych w 2023 r. z uwagi na zmiany kadrowe i odejście na emeryturę pracownika kontrolującego ten obszar. W nadchodzącym przeglądzie wiosennym planowanym na miesiące kwiecień - maj 2024 r. przedmiotowy obszar zostanie ujęty w kontroli. W sprawie braku kontroli w I półroczu 2022 r. Dyrektor wyjaśnił, że w I półroczu 2022 r. dwukrotnie wносił do Dyrektora Wydziału Organizacyjnego o przyznanie samochodu służbowego. Wydział Organizacyjny poinformował, że ze względu na ograniczoną liczbę samochodów służbowych oraz uprawnionych kierowców (okres wakacyjny/urlopowy) nie był w stanie przyznać samochodu służbowego na stałe przypisanego do WZRDiM we

wskazanym terminie (...). Pod koniec września 2022 r., Wydział otrzymał szczegółowy harmonogram korzystania z samochodu służbowego celem przeprowadzenia kontroli w II półroczu 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 285-298, 546-551, tom II str. 1-200, 336-395, tom III str. 26-56)

NIK zauważa, że organizacja pracy w Urzędzie powinna zapewniać realizację obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ponadto w trakcie oględzin stwierdzono, że na 10 skontrolowanych odcinkach dróg szereg nieprawidłowości (opisanych w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia), które nie zostały zidentyfikowane w toku przeprowadzonych kontroli przez WZRDiM.

5. Ewidencja projektów COR w 594 przypadkach (77,6%) nie zawierała danych dotyczących rzeczywistego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji.

Według § 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji, do ewidencji wpisuje się rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 8 ww. rozporządzenia, do ewidencji wpisuje się przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że Wydział nie posiada informacji o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu dla większości zatwierdzonych projektów. W związku z częstym brakiem informacji o terminach rozpoczęcia prac w pasie drogowym od wykonawców robót jak również z ZDM, zazwyczaj nie ma możliwości określenia rzeczywistego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu. Na stronie internetowej Urzędu dostępne są gotowe karty informacyjne do wykorzystania przez wykonawcę. Dodatkowo na zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu znajduje się pieczęć przypominająca o zgłoszeniu wprowadzenia zmian w organizacji ruchu do odpowiednich organów. Poinformował, że WZRDiM kierował prośby do ZDM o przesyłanie informacji o terminach prowadzonych robót, wydanych na podstawie decyzji na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli tom I str. 285-298, tom II str. 201-316, 485)

NIK zwraca uwagę, że w UM należy zapewnić taki obieg informacji, który zagwarantuje prawidłowe wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa.

6. W siedmiu (20,6%) przypadkach spośród 34 poddanych analizie projektów organizacji ruchu, zatwierdzonych przez Dyrektora WZRDiM, nie określono w planach orientacyjnych skali lub skala była niezgodna z wymogami wskazanymi w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W pięciu przypadkach (14,7%) projekty nie zawierały parametrów geometrii drogi wymaganej przez § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że brak zapisu dotyczącego skali w jakiej wykonane zostały plany orientacyjne w projektach o nr rej.: 234/2022, 171/2022, 155/2022, 113/2022 i 137/2023, spowodowane były pośpiechem, rutyną i mnogością spraw. W przypadku projektów opracowanych i przedkładanych do zatwierdzenia przez podmioty zewnętrzne (nr rej. 290/2023 i 164/2022), zaistniała sytuacja wynikała z przeoczenia pracownika. Powyższe braki nie wpływają na bezpieczeństwo ruchu drogowego i nie stanowią podstawy do poprawiania wykonanej dokumentacji. W przypadku braków parametrów geometrycznych (szerokości, długości, promieni łuków) poszczególnych elementów drogi tj. chodników, jezdni, ścieżek rowerowych, itp. w poszczególnych projektach o nr rej.: 32/2022, 181/2022, 35/2023, 143/2023 i 281/2023, projektowana organizacja ruchu nie modyfikuje istniejących parametrów technicznych poszczególnych elementów drogi. Dodał, że poleci podległym

pracownikom, aby przy opracowywaniu oraz zatwierdzaniu kolejnych projektów organizacji ruchu zwrócili szczególną uwagę na konieczność umieszczania w planach orientacyjnych wartości skali i parametrów geometrii drogi.

(akta kontroli tom I str. 274-284, tom II 399-414)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent jako organ zarządzający ruchem na drogach, realizował zadania określone w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jednak nie były one wykonywane prawidłowo w pełnym zakresie. Fakt ten potwierdza nieobjęcie 18,5% dróg zatwierdzonymi organizacjami ruchu; nieprzeprowadzenie w I półroczu 2022 r. i w II półroczu 2023 r. kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; zatwierdzenie 12 spośród 34 zbadanych projektów organizacji ruchu niespełniających wymogów ww. rozporządzenia w zakresie skali i parametrów geometrii drogi oraz nieinformowanie zarządcy drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku braku zawiadomień o jej wprowadzeniu. Stwierdzono również, że ewidencja zatwierdzonych organizacji ruchu nie zawierała niektórych danych wymaganych przez § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Wymienione nieprawidłowości wynikały m.in. z niezapewnienia w UM właściwego obiegu informacji pozwalających na wywiązywanie się z obowiązków określonych w przepisach prawa jak również niezapewnienie odpowiednich ku temu zasobów.

OBSZAR

2. Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

1. Podczas prowadzenia kontroli dokonano oględzin, z udziałem biegłego posiadającego uprawnienia audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego, 10 odcinków dróg publicznych²⁵ oraz oględzin oznakowania wybranych 10 skrzyżowań zlokalizowanych w ciągach tych dróg, na których ruchem zarządza Prezydent Miasta Lublin. Do oględzin wytypowano osiem odcinków dróg (ulic) o zwiększonej wypadkowości i znacznym obciążeniu ruchem oraz po jednym odcinku - ze względu na miejsce prowadzenia prac w obrębie pasa drogowego objętych czasową organizacją ruchu²⁶ oraz ze względu na wyznaczone miejsca parkingowe²⁷. Oględzinom poddano również jedną drogę, dla której Urząd nie posiadał organizacji ruchu²⁸.

(akta kontroli tom III str. 4-6, 57-58)

Poprawność organizacji ruchu na badanych odcinkach dróg sprawdzono z zatwierdzonymi i obowiązującymi w dniu oględzin projektami organizacji ruchu (42) oraz przepisami: rozporządzenia w sprawie warunków technicznych i rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

W trakcie oględzin stwierdzono, że:

²⁵ O łącznej długości 10,147 km, dotyczących 1) ul. Jana Pawła II - nr drogi 2350L - trzy odcinki po 400 m łącznie z trzema skrzyżowaniami (do której odnosily się projekty organizacji ruchu o nr: 256/2020, 95/2020, 80/2023, 97/2023 i 92/2023); 2) ul. Diamentowa - nr drogi 2337L - dwa odcinki po 450 m z dwoma skrzyżowaniami (nr 220/2014, 99/2016, 243 A/2013, 99/2021, 89a/2015 i 56a/2014); 3) Al. Unii Lubelskiej - nr drogi 835 - o długości 1442 m (nr: 187/2020, 82/2022, 200/2022, 153/2020, 158/2021, 116/2017, 2.93/2019, 231/2022 i ZR2.85/2019); 4) ul. Zana - nr drogi 2413L - trzy odcinki drogi po 400 m łącznie z trzema skrzyżowaniami (nr: 227/2016, 62/2016, 118/2013 cz., 114/2021, 6/2016, 73/2013, 114/2023, 410/2015, 12/2018 i 38/2019); 5) ul. Zamojska - nr drogi 2412L - o długości 658 m (nr: 150/2023 i 158/2023); 6) Al. Armii Krajowej - nr drogi 830 - o długości 1199 m (nr: 203/2016, 143/2013 i 38/2015); 7) Al. J. Piłsudskiego - nr drogi 2383L - o długości 1254 m (nr: 234/2022 i 171/2022); 8) ul. Lipowa - nr drogi 2363L - o długości 727 m (nr: 49/2020 i 4/2023); 9) ul. Wyścigowa - nr drogi 835 - o długości 1267 m (nr: 2.112/2019 i 2.74/2019.); 10) ul. Zorza - nr drogi 2273L - odcinek 300 m (20/2024 cz.).

²⁶ Ul. Zorza.

²⁷ Ul. Zamojska.

²⁸ Ul. Michała Kraka.

- 1) zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu były częściowo niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Dotyczyło to:
- sześciu odcinków dróg²⁹, zatwierdzonych przez Dyrektora WZDRiM w latach 2019-2024 (I kwartał), które polegały m.in. na: umieszczeniu znaku C-13a obok drogi dla rowerów i prostopadle do niej, zamiast na jej zakończeniu; oznakowaniu przejścia tabliczką T-27, pomimo, że w pobliżu nie było szkoły, do której uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat; umieszczeniu w nieprawidłowych odległościach oraz niewprowadzeniu na całym pasie do skrzyżowania znaku P-8b; braku linii P-1c na wlocie do ulicy; zastosowania strzałki P-8a na prawym pasie ruchu, pomimo, że można było z tego wlotu również skręcić w prawo; zaprojektowaniu strzałek P-8b i P-8d na niewłaściwej długości odcinka drogi; braku znaku F-10, pomimo zastosowania strzałek P-8;
 - dwóch odcinków dróg³⁰, zatwierdzonych przez Dyrektora ZDM w latach 2011-2019, które polegały m.in. na: umieszczeniu znaku A-7 razem z dwoma innymi na jednym słupku na wlocie do ronda; nieumieszczeniu znaku A-24 ostrzegającego o włączeniu drogi dla rowerów w jezdnię na wylocie z ronda; nieumieszczeniu znaków D-6 na przejściach dla pieszych przez drogi rowerowe; nieprawidłowym oznakowaniu włączenia dla strefy ruchu do drogi publicznej znakami D-1, które nie jest skrzyżowaniem;
 - pięciu odcinków dróg³¹, zatwierdzonych przez Dyrektora WZRD i M lub Dyrektora ZDM, w których na projektowanych drogach dla rowerów nieprawidłowo oznakowano przejścia dla pieszych;
 - dwóch odcinków dróg³², zatwierdzonych przez Dyrektora WZRD i M lub Dyrektora ZDM, na których projektowane lub istniejące sygnalizacje świetlne na skrzyżowaniach, nie zostały oznaczone znakiem A-29;
 - czasowej organizacji ruchu nr 20/2024 dla ul. Zorza, na której w trakcie oględzin stwierdzono, że wdrożenie ww. projektu nie spełniało podstawowych wymagań stawianych znakom drogowym montowanym podczas prowadzenia robót. Zagadnienie to zostało szczegółowo opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli III str. 7-15, 17-20, 58-215, 220-241)

Organizacja ruchu nr 20/2024 dla ul. Zorza była zgodna z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji na czas kompleksowej modernizacji tej ulicy. Według biegłego projekt został wykonany zbyt ogólnie, tj. nie zawierał: etapów wrysowanych na istniejącej/wykonanie geometrii, a jedynie schematy nie odzwierciedlające w żaden sposób tego jak ruch może odbywać się w danym etapie; opisu etapów i ich kolejności; parametru - średnia długość kolejki pojazdów oczekujących na sygnał zezwalający na ruch w przedstawionych obliczeniach programów sygnalizacji wahadłowej zawartej w opisie technicznym.

Z opinii wynika ponadto, że dobór środków sterowania ruchem w całości powierzony wykonawcy robót pozostaje poza kontrolą organu zarządzającego ruchem. W związku z tym organ zarządzający ruchem powinien możliwie często kontrolować plan budowy i wymuszać wprowadzanie rozwiązań bezpiecznych i efektywnych. Ponadto w poszczególnych etapach robót ruch pieszy nie został dostatecznie zabezpieczony, gdyż piesi zmuszeni są do wejścia na jezdnię po pokonaniu pasa zieleni i wysokiego krawężnika, a ciąg pieszy nie ma kontynuacji (w obydwu etapach).

²⁹ Ul. Zana (nr projektu: 114/2021, 114/2023 i 38/2019); ul. Jana Pawła II (nr: 97/2023, 256/2020, 95/2020 i 92/2023); Al. Unii Lubelskiej (nr 158/2021); ul. Zamojska (nr 200/2022); ul. Lipowa (nr 149/2020) i Al. J. Piłsudskiego (nr 171/2022).

³⁰ Ul. Zana (nr projektu: 6/2016, 410/2015, 62/2016 i 12/2018) oraz ul. Armii Krajowej (nr 143/2013).

³¹ Al. Jana Pawła II (nr projektu Nr: 97/2023); ul. Armii Krajowej nr 203/2016), Al. Unii Lubelskiej (nr 187/2020), ul. Wyścigowa (nr 2.74/2019) i ul. Diamentowa (nr 56a/2014).

³² Ul. Jana Pawła II (nr projektu: 95/2020, 80/2023 i 97/2023) i ul. Wyścigowa (nr 2.74/2019).

Biegły stwierdził również, że w analizowanej organizacji ruchu powinno zostać zaprojektowane tymczasowe przejście dla pieszych.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 64-67, 179-181, 225-226)

2) zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu były częściowo niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Dotyczyło to:

- projektów organizacji ulic: Zamojskiej (nr projektu 150/2023) i Piłsudskiego (nr 234/2022) zatwierdzonych przez Dyrektora WZRDiM, które polegały na: zaprojektowaniu wjazdu na miejsca postojowe przez linię ciągłą P-2b, dopuszczono relacje skrętu w lewo dla ściśle określonej grupy użytkowników, pomimo zakazu;
- projektów organizacji ulic: Diamentowej (nr 243A/2013 i 56a/2014) i Armii Krajowej (nr 203/2016), zatwierdzonych przez Dyrektora ZDM, polegających na: zaprojektowaniu linii P-2b na wysokości zatoki przystankowej i braku zgodności pomiędzy znakami pionowymi F-10 a znakami poziomymi P-8, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 176-215, 220-241)

3) rozbieżności pomiędzy istniejącymi na drogach organizacjami ruchu, a zatwierdzonymi projektami organizacji dotyczyły siedmiu spośród 10 ulic:

- ul. Zana - niezgodności oznakowania w terenie z projektem nr 410/2015, braku segmentu wygrozdzenia w terenie, który wynikał z projektu nr 6/2016 oraz geometrii łuku drogi dla rowerów niezgodnej z przedstawioną w projekcie nr 6/2016, przed przejściem dla pieszych przed ul. Brzeskiej (jadąc od ul. Nadbystrzyckiej) brak znaku A-17, który wynikał z projektu nr 227/2016;
- Al. Jana Pawła II - braku znaku A-7 ujętego w projekcie nr 256/2020, niezgodności oznakowania w terenie z projektem nr 92/2023, słabo widocznego i wymagającego odnowy oznakowania P-23 na drogach dla rowerów, które w niektórych miejscach było wykonane niezgodnie z projektem nr 256/2020, braku dwóch znaków D-6 po lewej stronie wylotów ul. Jantarowej i ul. Roztocze, zarówno w projekcie nr 95/2020 jak i w terenie, na buspasie na rondzie E. Kowcza stwierdzono piktogram „BUS”, który był likwidowany projektem nr 256/2020, ale oznakowanie to nie zostało całkowicie usunięte;
- Al. Unii Lubelskiej - niezgodności oznakowania w terenie z projektem nr ZR 2.85/2019;
- ul. Diamentowej - braku znaku F-6 przed skrzyżowaniem z ul. Wolińskiego, który wynikał z projektu nr 243A/2013, niezgodności oznakowania w terenie polegającej na zastosowaniu czerwonej nawierzchni na wysokości skrzyżowań na pasach dla rowerów, mimo że w projekcie nr 243A/2013 brak było wskazania konieczności zastosowania takiej nawierzchni, niezgodności oznakowania w terenie z udostępnioną dokumentacją w treści tablicy kierunkowej przed ul. Zembrzycką, polegającej na różnicy w treści tablic (inne miejscowości oraz braku numerów dróg), braku znaków A-24 (zarówno w projekcie jak i w terenie) na włączeniu drogi dla rowerów w jezdnię za ul. Samsonowicza, braku znaków D-6 na wylotach skrzyżowania z ul. Zembrzycką, nieprawidłowości w oznakowaniu D-6 na wylocie ul. Romera, a prawidłowy znak D-6b obrócony o 90 stopni;
- ul. Zamojskiej - niezgodności oznakowania w terenie (dotyczy znaku B-36) z projektem nr 150/2023;
- ul. Lipowej - niezgodności oznakowania w terenie (znaki D-18 + T-3a oraz D-18 + T-30) z projektami nr 149/2020 i 4/2023;

- ul. Armii Krajowej - przejazdu dla rowerów, który nie trafiał w ślad drogi dla rowerów oraz niezgodności z projektem nr 143/2013. Zagadnienia te szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 17-18, 58-175)

- 4) w analizowanych projektach (dot. odcinków dróg wskazanych w cz. 2 pkt. 1 str. 4 wystąpienia) biegły stwierdził rażące zaniedbania w stosunku do kwestii bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych. W każdym opracowaniu występowały przejścia dla pieszych³³ przez przekroje 1x4, 2x2³⁴, 2x3³⁵ niewyposażone w sygnalizację świetlną, a na przekrojach 1x4 nawet w azyl. Biegły zauważył, że funkcjonują również przejścia przez przekrój 1x2 (projekt nr 243 A/2013), ale pasy ruchu są wyjątkowo szerokie, co zachęca kierowców do rozwijania dużych prędkości. Na części z tych przejść zastosowane było oznakowanie T-27 informujące kierowców o tym, że z tego przejścia korzystają dzieci w wieku od 7 do 15 lat. Ponadto stwierdził, że projektowana droga dla rowerów wzdłuż Al. Unii Lubelskiej (projekt nr 200/2022) miejscami biegnie bezpośrednio przy jezdni głównej i nie posiada żadnych wygrodzeń, które chroniłyby rowerzystów przed wpadaniem na jezdnię prosto pod jadący pojazd przy zmianie toru jazdy. Biegły wskazał również, że w projekcie organizacji ruchu nr 150/2023 (dot. ul. Zamojskiej) na wlocie do skrzyżowania z ul. Przemysławą zaprojektowano niebezpieczne zawężenie do jednego pasa ruchu bezpośrednio przed przejściem dla pieszych, tj., kiedy kierowca w takiej sytuacji powinien być skupiony na obserwacji drugiego pasa ruchu w lusterku i analizie, czy może zmienić pas ruchu, a to wyklucza jednocześnie skupienie się na obserwacji przejścia. W ocenie biegłego zawężenie to powinno się odsunąć od przejścia, aby dać kierowcy pewien odcinek ulicy do obserwacji strefy oczekiwania pieszych. Biegły stwierdził też, że w projekcie nr 150/2023 i 149/2020 (dot. ul. Lipowej) nie wprowadzono „poważniejszych” zmian poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu, tylko dopuszczono zaprojektowanie skośnych miejsc postojowych.

W ocenie biegłego organ zarządzający ruchem w dużej części przypadków (dot. projektów nr: 2.74/2019, 149/2020, 143/2013 i 2.74/2019), jeżeli wprowadzał do projektu odrębne poprawki, to nie wprowadzały one istotnych zmian do treści projektu np. polegały na doprojektowaniu dodatkowego oznakowania pionowego lub poziomego. Projekty te były egzemplarzami zaopiniowanymi przez wymagane jednostki.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że Wydział w latach 2022-2023 przystępował do programów o charakterze konkursowym dotyczących poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. W ramach konkursu opracowywane są projekty mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa pieszych wraz z zastosowaniem innowacyjnych rozwiązań z zakresu urządzeń BRD. Na przełomie lat 2023-2024 powstały azyle na ulicach: Zana, Wileńskiej, Nałęczowskiej i Drodze Męczenników Majdanka. Istotnym elementem w zakresie bezpieczeństwa pieszych było wprowadzenie radarowych wyświetlaczy prędkości przed przejściami na drogach wielopasowych. W przypadku np.:

- ul. Diamentowej rozważana była przez WZRDiM budowa azylu drogowego na przejściu dla pieszych, jednak po konsultacjach społecznych z mieszkańcami

³³ Np. Al. Unii Lubelskiej (projekt nr 200/2022), ul. Diamentowej (projekt nr 243A/2013), ul. Zamojskiej i ul. Wyścigowej (projekt nr 2.112/2019).

³⁴ Dotyczy: ul. Zana - projekty nr: 410/2015, 62/2016 i 227/2016; ul. Armii Krajowej – projekt nr 143/2013 i ul. Wyścigowej – projekt nr 2.74/2019.

³⁵ Ul. Wyścigowej – projekt nr 2.74/2019.

odstąpiono od jego realizacji, gdyż wiązałoby się to z koniecznością usunięcia lewoskrętu do ul. Samsonowicza;

- Al. J. Piłsudskiego - WZRDiM ponownie dokona analizy dot. poprawy bezpieczeństwa na istniejącym przejściu dla pieszych;
- ul. Jana Pawła II - przepisy obowiązujące podczas budowy tej ulicy nie obligowały do budowy sygnalizacji świetlnej w przypadku przejścia przez trzy pasy ruchu. Budowa sygnalizacji jest zadaniem inwestycyjnym wymagającym pozyskania środków. Uwaga zostanie przeanalizowana przy przebudowie drogi;
- Al. Unii Lubelskiej - ulica przewidziana jest do przebudowy. Projekt zatwierdzony w 2020 r. wymaga aktualizacji, z uwagi na upływającą klauzulę oraz dostosowanie projektu do zmienionych przepisów. Uwagi biegłego zostaną wzięte pod uwagę.

W trakcie oględzin stwierdzono, że zarówno w ww. projektach, jak i w terenie w niewystarczający sposób uwzględniono bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, a pierwszoplanowe znaczenie przypisywano płynności ruchu. Według biegłego obowiązek „osygnalizowania” przejść dla pieszych wszedł do przepisów dotyczących projektowania dróg publicznych dopiero w 2022 r., to już dużo wcześniej wiadomo było, że przejście bez sygnalizacji przez taki przekrój nie jest bezpieczne. W zatwierdzonych dokumentacjach, a także w terenie, można było napotkać na rozwiązania skrajnie niebezpieczne, jak przejście przez przekrój 1x4 przy szkole podstawowej (projekt nr 171/2022 dla Al. J. Piłsudskiego), dodatkowo z ograniczeniami widoczności, a także przejścia przez 3 (a docelowo 4) pasy ruchu na nowej inwestycji (ul. Wyścigowa, projekt nr 2.74/2019), dodatkowo takie, po których poruszają się osoby niepełnosprawne (ten sam projekt).

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 178, 222-223)

2. Analizując odcinki dróg³⁶ poddane oględzinom, w tym obowiązujące na danym odcinku drogi projekty organizacji ruchu, stwierdzono występowanie czynników wpływających na percepcję znaków drogowych (opisane poniżej), tj.: liczne nośniki reklamowe w obszarach skrzyżowań; przypadki przysłoniętego oznakowania pionowego przez zieleń; zbędne rozdzielanie znaków (poprzez umieszczanie ich na różnych słupkach) powodujących złudzenie, że znaków na drodze jest bardzo dużo oraz przypadki stosowania nadmiarowego oznakowania.

W trakcie oględzin, stwierdzono w obszarach skrzyżowań liczne nośniki reklamowe poza pasem drogowym³⁷ oraz pojedyncze reklamy w pasie drogowym (ul. Jana Pawła II i Al. Unii Lubelskiej).

Według biegłego miejscem szczególnym i krytycznym, gdzie uwaga kierowców najbardziej powinna być skupiona na sytuacji na drodze, są skrzyżowania, a każda reklama jest informacją zbędną, która rozprasza kierowcę, pogarszając tym samym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Umieszczenie nośników reklam w obszarach skrzyżowań istotnie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego rozpraszając uwagę kierowcy od sytuacji na drodze. W związku z powyższym, w pasach drogowych dróg publicznych nie powinny znajdować się żadne treści, mogące w jakimkolwiek stopniu odwrócić uwagę kierowcy od znaków i sygnałów drogowych oraz od sytuacji drogowo-ruchowej, a także pogarszać dostrzegalność znaków i sygnałów drogowych.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że Wydział Gospodarowania Mieniem UM nie podejmował działań w związku z bardzo licznymi nośnikami reklam w obszarach skrzyżowań ulic: Zana, Jana Pawła II, Unii Lubelskiej, Diamentowej, Lipowej, Armii Krajowej i Piłsudskiego znajdujących się poza pasem drogowym z uwagi na fakt, iż reklamy te nie znajdują się na gruntach Miasta Lublin oraz Skarbu Państwa, będących

³⁶ Tj.: ul. Zorza, ul. Zana, ul. Jana Pawła II, Al. Unii Lubelskiej, ul. Diamentowa, ul. Zamojska, ul. Lipowa, ul. Armii Krajowej, Al. J. Piłsudskiego i ul. Wyścigowa.

³⁷ Dotyczy ulic: Zana, Diamentowej, Lipowej, Armii Krajowej, Jana Pawła II, J. Piłsudskiego i Unii Lubelskiej.

w dyspozycji Wydziału Gospodarowania Mieniem UM. Poinformował również, że Miasto i Skarb Państwa nie wyrażają zgody na ustawianie nowych banerów reklamowych, a w stosunku do nieruchomości Miasta oraz Skarbu Państwa podejmowane są stałe i bieżące czynności zachowawcze polegające na kontroli stanu zagospodarowania i władania nieruchomościami w celu zapobiegania i usuwania stanu bezumownego korzystania z tych nieruchomości. W przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z nieruchomości poprzez ustawienie baneru reklamowego, podmiot zajmujący grunt wzywany jest do przedstawienia tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością, a w przypadku jego braku do uregulowania warunków dalszego jej użytkowania w sposób uzgodniony z właścicielem lub zaniechania dalszych naruszeń i przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego poprzez usunięcie nakładów poczynionych bez zgody właściciela tj. Miasta Lublin lub Skarbu Państwa. ZDM wydaje decyzje na lokalizację reklam w pasie drogowym w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 178, 223-224)

W trakcie oględzin stwierdzono także na ulicach: Diamantowej, Zana i Lipowej przysłonięte przez zieleni oznakowanie pionowe. Ponadto na ul. Zana znak F-10 był przysłonięty przez znak B-36 oraz słup oświetleniowo-trakcyjny (wlot do ul. Filaretów). Również na ul. Zamojskiej stwierdzono liczne, wzajemnie zasłaniające się lub zasłonięte przez drzewa, oznakowanie pionowe.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że zieleni przysłaniająca znaki drogowe jest systematycznie przycinana w okresie wiosenno-letnim na terenie całego miasta. Informacja o przysłoniętych znakach drogowych przez zieleni zostanie niezwłocznie przekazana do jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie zieleni miejskiej. Uwaga biegłego dot. znaku F-10 zostanie wzięta pod uwagę w nowym projekcie organizacji ruchu. Jednocześnie poinformował, że pracownicy WZRDiM podczas kolejnych kontroli półrocznych przeanalizują możliwości korekty lokalizacji poszczególnych znaków w ciągu ul. Zamojskiej.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 178, 224)

W czterech³⁸ projektach organizacji ruchu zbędnie rozdzielano znaki umieszczając je na różnych słupkach. Stwierdzono umieszczanie ich w małej ilości na wielu słupkach, np. osobno znaki D-1, a niedługo za nimi znaki D-6. Według biegłego umieszczanie znaków drogowych w małej ilości na wielu słupkach jest rozwiązaniem nieprawidłowym, powodującym złudzenie, że znaków na drodze jest bardzo dużo (tzw. „las znaków”). Biegły zalecił, aby znaki łączyć na jednym słupku w ilości dopuszczonej przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dopuszczają, a nie nakazują łączenie znaków pionowych na jednym słupku w przypadku trudnych warunków lokalnych tj. małej dostępności terenu. Natomiast na obszarze miasta Lublin, w miejscach których warunki terenowe umożliwiają rozdzielanie znaków, szczególnie znaków D-1 i D-6, lokalizowane są osobno w celu lepszej ich postrzegalności przez kierujących.

Przepisy nie zabraniają również umieszczania znaków na osobnych słupkach, szczególnie w sytuacji, gdy są w odpowiedniej odległości. Ponadto zbyt duża ilość znaków na słupku może być gorzej postrzegana i rozumiana przez kierującego.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 177, 179, 221, 224)

W trakcie oględzin stwierdzono w projektach organizacji ruchu, np. nr: 114/2023, 38/2019, 73/2013, 410/2015 (dot. ul. Zana), 56a/2014³⁹ (dot. ul. Diamantowej)

³⁸ Nr: 114/2021 i 38/2019 (dot. ul. Zana) oraz nr: 97/2023 i 92/2023 (dot. ul. Jana Pawła II).

³⁹ Dotyczy znaku pionowego A-29.

i 200/2022⁴⁰ (dot. Al. Unii Lubelskiej), stosowanie nadmiarowego oznakowania oraz stosowanie nadmiarowo słupków przeszkodowych U-5c w projekcie nr: 153/2020 ⁴¹ (dot. Al. Unii Lubelskiej). Obowiązek taki nie wynikał z przepisów prawa.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że Wydział dokona analizy zasadności zastosowania oznakowania drogowego w przedmiotowych projektach. W sytuacjach uzasadnionych oznakowanie to zostanie usunięte po sporządzeniu wymaganej dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 179, 195)

Oznakowanie poziome na wielu odcinkach ul. Zana i Al. Unii Lubelskiej było całkowicie niewidoczne, w tym także oznakowanie poziome przejść dla pieszych (ul. Zana).

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że oględziny miały miejsce w lutym, czyli w okresie, kiedy ogólny stan oznakowania poziomego odbiega od zadowalających standardów. W okresie zimowym nie są podejmowane działania mające na celu odnowienie oznakowania poziomego. Warunki zimowe negatywnie oddziałują na degradację znaków. Pierwsza odnowa oznakowania odbywa się na wiosnę, przy sprzyjających warunkach atmosferycznych oraz dostępności odpowiednich środków finansowych. Stwierdził również, że pracownicy WZRDiM podczas przeprowadzanych półrocznych kontroli na bieżąco informują ZDM o występujących nieścisłościach i nieprawidłowościach w oznakowaniu drogowym.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 58-134, 181, 196, 226, 232-233)

W trakcie oględzin ul. Diamentowej stwierdzono, że obydwa wloty (ul. Romera na wprost oraz wyjazd z firmy „H”) otrzymują sygnał zezwalający na ruch w tej samej fazie sygnalizacyjnej co powoduje, że pojazdy wyjeżdżają na zderzenie czołowe.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że przepisy zezwalają na takie rozwiązanie. Obydwa wloty są obsługiwane przez sygnalizator S-1 i sygnał zielony może być w tej samej fazie. Znak C-9 informuje kierującego o tym z której strony należy objechać wyspę.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 88-89, 199, 234-235)

Podczas oględzin stwierdzono, że dotychczas bardzo wysoka skarpa przy ul. Armii Krajowej nie została zabezpieczona barierami ochronnymi na większości odcinka.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że zasadność zastosowania barier przy skarpie zostanie przeanalizowana przez Wydział.

(akta kontroli tom III str. 100-102, 209, 239)

Oględzinom poddano również 10 skrzyżowań⁴², usytuowanych w ciągu dróg objętych badaniem, na których stwierdzono umieszczenie znaków drogowych⁴³ w odległościach od: 0-10 m, 11-50 m, 51-100 m oraz 101-200 m od początku skrzyżowania. Szczegółowy opis stanu faktycznego znaków drogowych, w tym zamieszczonych na skrzyżowaniach został szczegółowo opisany w części II pkt 1 i wystąpienia pokontrolnego. Stwierdzono m.in., że na wylocie ul. Wileńskiej od ronda z ul. Zana – tymczasowe znaki były w stanie technicznym odbiegającym od właściwego, tj. zostały zamontowane w sposób budzący zastrzeżenia oraz wątpliwe umocowanie do słupa; dodatkowo jakość lic tarcz znaków rażąco odbiegała od obowiązujących standardów. Ponadto na wlocie do ul. Jantarowej stwierdzono pochylony znak D-6, który zachowywał skrajnię pionową pomimo pochylenia.

⁴⁰ Dotyczy piktogramów P-26 na drodze dla pieszych po wschodniej stronie ulicy.

⁴¹ Dotyczy piktogramów P-26 na drodze dla pieszych po wschodniej stronie ulicy.

⁴² 1) ul. Jana Pawła II/ul. Matki Teresy z Kalkuty/ul. Armii Krajowej; 2) ul. Jana Pawła II/ul. Roztocze/ul. Jantarowa; 3) ul. Jana Pawła II/ul. Gęsia; 4) ul. Armii Krajowej/ul. Orkana; 5) ul. Zana/ul. Wileńska/ul. Bohaterów Monte Cassino; 6) ul. Zana/ul. Filaretów; 7) ul. Zana/ ul. Nadbystrzycka; 8) ul. Lipowa/ ul. Skłodowskiej-Curie/ ul. Okopowa; 9) ul. Diamentowa/ ul. Zemborzycka; 10) ul. Diamentowa/ ul. Romera.

⁴³ Ostrzegawczych, zakazu, nakazu, informacyjnych, uzupełniających, kierunku oraz miejscowości.

(akta kontroli tom III str. 4-6, 112-134)

Według biegłego poziom utrzymania oznakowania oraz urządzeń sygnalizacji był ogólnie dobry. Podkreślił, iż przedstawiciele organu zarządzającego ruchem starali się oznakować niektóre elementy dróg tak, aby były jak najbardziej czytelne i zrozumiałe dla użytkowników dróg, jednak w tym celu stosowali oznakowanie i urządzenia, których nie ma w obowiązujących przepisach. Nie były to jednak rozwiązania nielogiczne, czy stwarzające zagrożenie BRD. Organizacja ruchu na odcinkach objętych kontrolą była ogólnie logiczna, czytelna i zrozumiała.

(akta kontroli tom III str. 58-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W projektach stałej organizacji ruchu, zatwierdzonych przez Dyrektora WZRDiM lub Dyrektora ZDM, w których zaprojektowano drogi dla rowerów⁴⁴ nieprawidłowo oznakowano przejścia dla pieszych przez drogi dla rowerów, tj. oznakowane je jedynie znakami poziomymi (P-10) bez znaków pionowych (D-6).

Zgodnie z przepisami pkt 5.2.6.1. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znak D-6 "przejście dla pieszych" stosuje się w celu oznaczenia miejsca przeznaczonego do przechodzenia pieszych w poprzek drogi. Powierzchnię przejścia stanowi część drogi wyznaczona znakiem poziomym P-10. Zgodnie z przepisami pkt 5.2.6.3. tego rozporządzenia znak D-6 należy stosować przy wszystkich przejściach dla pieszych. Jeżeli nawierzchnia jezdni nie nadaje się do umieszczenia znaku poziomego oznaczającego przejście dla pieszych, a istnieje potrzeba ustalenia przejścia, przejście to można wyznaczyć tylko znakami D-6, umieszczając je po obu stronach drogi.

Według biegłego zaleca się oznakowanie przejść dla pieszych kompletem oznakowania lub rezygnację z części mniej zasadnych przejść, a w przypadku pozostałych - oznakowanie kompletem znaków.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że obecne rozwiązania dotyczące oznakowania przejść dla pieszych w ciągu dróg dla rowerów, wynikają z doświadczeń i przyjętych praktyk w innych miastach. Zastosowanie pełnego oznakowania przejść (pionowego i poziomego) spowoduje zagęszczenie znaków pionowych, zawężenie ciągów pieszych i pogorszenie percepcji. Istniejące znaki poziome usytuowane są na przecięciach potoków ruchu (dróg dla rowerów z ciągami dla pieszych). W trakcie opracowywania i zatwierdzania kolejnych projektów stałej organizacji ruchu powyższe uwagi dotyczące oznakowania przejść dla pieszych w ciągu dróg dla rowerów zostaną wzięte pod uwagę i ujednolicone.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 60-61, 176, 221)

2. W projektach stałej organizacji ruchu nr: 95/2020, 80/2023 i 97/2023 (dot. ul. Jana Pawła II) i w projekcie nr 2.74/2019 (dot. ul. Wyścigowej) stwierdzono, że sygnalizacje świetlne na skrzyżowaniach nie posiadały oznaczenia A-29, pomimo nie zaplanowania na nich sygnalizatorów umieszczonych na maszcie sygnalizacyjnym po prawej stronie jezdni. Przewidziano tam jedynie sygnalizatory zawieszone na bramownicach lub wysięgach sygnalizacyjnych. Zgodnie z pkt. 2.2.31. załącznika 3 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych znak A-29 stosuje się w każdym przypadku, gdy sygnalizator jest tylko zawieszony nad jezdnią.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że uwaga dotycząca braku znaków A-29 dla sygnalizacji świetlnych określonych projektami nr 95/2020; 80/2023 i 97/2023 (dot. ul. Jana Pawła II) i projektach nr 2.74/2019 (dot. ul. Wyścigowej), które posiadają sygnalizatory

⁴⁴ Nr: 97/2023, 203/2016, 187/2020, 2.74/2019 i 56a/2014

zawieszono jedynie nad jezdnią zostanie wzięta pod uwagę podczas opracowywania projektu organizacji ruchu.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 61, 176-177, 221)

3. W projektach organizacji ruchu dot. ulic: Zana (nr: 114/2021⁴⁵); Jana Pawła II (nr: 97/2023⁴⁶; 256/2020⁴⁷, 95/2020⁴⁸ i 92/2023⁴⁹); Unii Lubelskiej (nr 158/2021⁵⁰); J. Piłsudskiego (nr 171/2022⁵¹) zatwierdzonych przez Dyrektora WZRDiM, stwierdzono niezgodność z nw. przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych:

- zał. 1 pkt 4.2.14. – znak C-13a nie został umieszczony na zakończeniu drogi dla rowerów, lecz obok niej i prostopadłe do niej;
- zał. 2 pkt 9. – lustro drogowe wypukłe U-18, o zwiększonym kącie obserwacji, stosuje się w miejscach, gdzie stojące przy drodze budynki, słupy, drzewa itp. ograniczają widoczność kierującym pojazdami;
- zał. 2 pkt 2.2.1.3. – brak linii P-1c na wlocie do ul. Gęsiej;
- zał. 1 pkt 5.2.6.1. – brak znaków D-6 na wszystkich przejściach dla pieszych przez drogi dla rowerów oraz brak dwóch znaków D-6 po lewej stronie wylotów ul. Jantarowej i ul. Roztocze, gdyż znak D-6 "przejście dla pieszych" stosuje się w celu oznaczenia miejsca przeznaczonego do przechodzenia pieszych w poprzek drogi;
- zał. 1 pkt 7.2.10. – na wlocie ul. Jana Pawła II znak F-10 został zlokalizowany za daleko (ok. 110 m) od strzałek P-8, a powinien być umieszczony w odległości do 50 m od pierwszej strzałki;
- zał. 1 pkt 1.5.2 – na wlocie ul. Jantarowej błąd w postaci znaków umieszczonych na tym samym słupku (znaki D-1 "droga z pierwszeństwem" i A-7 „ustąp pierwszeństwa”), gdyż łącznie ze znakiem A-7 może być umieszczony na tym samym słupku tylko jeden znak ostrzegawczy albo znak zakazu albo znak nakazu albo znak informacyjny: D-2, D-6, D-6a, D-6b;
- zał. 2 pkt 5.1. – w projekcie na wlocie ul. Jantarowej pas ruchu do jazdy na wprost przez skrzyżowanie naprowadza kierowców nie na wylot ze skrzyżowania, lecz bezpośrednio na powierzchnię P-21 - powierzchnie wyłączone z ruchu;
- zał. 2 pkt 3.2.2.1. – w nieprawidłowych odległościach zastosowano strzałki P-9 na pasie włączania na wlocie ul. Jantarowej;
- zał. 2 pkt 3.2.1. – na zachodnim wlocie ul. Jana Pawła II do ul. Tymiankowej zastosowano nieprawidłowe strzałki P-8a na prawym pasie ruchu, pomimo, że można z tego wlotu również skręcić w prawo;
- zał. 2 pkt 3.2.2. – projekt 158/2021 w terenie nie zawierał strzałek naprowadzających P-9 w kierunku ul. Zamojskiej, które mają na celu uprzedzenie kierujących o konieczności opuszczenia pasa, na którym się znajdują;
- zał. 2 pkt 3.2.1. – w projekcie nr 149/2020 na wlocie do ul. Krakowskie Przedmieście zaprojektowano strzałki P-8b i d na odcinku niezgodnym ze wskazanym przepisem oraz na wlocie do ul. Sądowej nie zaprojektowano strzałek P-8a, które w tej sytuacji są wymagane, ponieważ jest to jedyny pas ruchu na wlocie, który nie jest oznakowany strzałkami;

⁴⁵ Dotyczy: znaku C-13a, lustro drogowe.

⁴⁶ Dotyczy: znaku poziomego P-1c, znaków pionowych D-6.

⁴⁷ Dotyczy znaku pionowego F-10.

⁴⁸ Dotyczy znaków: pionowych - D-1 i A-7 oraz D-6; poziomych – P-21 i P-9.

⁴⁹ Dotyczy znaków: poziomego P-8a; pionowego T-27.

⁵⁰ Dotyczy znaków poziomych – strzałek P-9.

⁵¹ Dotyczy: oznakowanie początku buspasa w zakresie strzałek P-9; brak znaku F-10.

- zał. 2 pkt 7.9. – w projekcie 171/2022 zaprojektowano niezgodnie z tym przepisem oznakowanie początku buspasa w zakresie strzałek P-9;
- zał. 1 pkt 7.2.10. – w projekcie 171/2022 na wlocie do Al. Zygmuntowskich brakuje znaku F-10, pomimo zastosowania strzałek P-8.

W projektach organizacji ruchu dot. ulic: Zana (nr: 6/2016⁵², 410/2015⁵³, 62/2016⁵⁴ i 12/2018⁵⁵) i Armii Krajowej (nr 143/2013⁵⁶) zatwierdzonych przez Dyrektora ZDM, stwierdzono niezgodność z nw. przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych:

- zał. 1 pkt. 1.5.2. – umieszczenie znaku A-7 razem z dwoma innymi na jednym słupku na wlocie do ronda, według którego łącznie ze znakiem A-7 może być umieszczony na tym samym słupku tylko jeden znak ostrzegawczy albo znak zakazu albo znak nakazu albo znak informacyjny: D-2, D-6, D-6a, D-6b, w sposób wskazany na rys. 1.5.1 i 1.5.2.;
- zał. 1 pkt. 2.2.26 – brak znaku A-24 ostrzegającego o włączeniu drogi dla rowerów w jezdnię na wylocie z ronda;
- zał. 1 pkt. 5.2.6.1 – brak znaków D-6 na przejściach dla pieszych przez drogi rowerowe, który stosuje się w celu oznaczenia miejsca przeznaczonego do przechodzenia pieszych w poprzek drogi;
- zał. 2 pkt 3.2.1 – pas do skrętu w lewo nie jest w pełni oznakowany strzałkami P-8b;
- zał. 1 pkt 4.1.1. – na wylocie ul. Juranda ustawiono znak C-2 (nakaz skrętu w prawo) wraz z godzinowym obowiązywaniem, tj. dopuszczenie skrętu nie dla określonej grupy pojazdów, a w określonych godzinach; zgodnie ze wskazanym przepisem „Jeżeli dopuszcza się wyłączenia od stosowania się do znaków od C-1 do C-10, to należy pod tymi znakami umieścić tabliczkę z napisem „Nie dotyczy” wraz z symbolem pojazdu albo wyrażeniem określającym ten pojazd, zezwalających niektórym uczestnikom ruchu na niestosowanie się do tych znaków”;
- zał. 1 pkt 5.2.1.1. – nieprawidłowe oznakowanie włączenia dla strefy ruchu do drogi publicznej znakami D-1, które nie jest skrzyżowaniem, a znak D-1 "droga z pierwszeństwem" stosuje się w celu oznaczenia początku drogi (trasy) w obszarze zabudowanym, na której kierujący ma pierwszeństwo na skrzyżowaniach z innymi drogami aż do miejsca, w którym umieszczony jest znak D-2;
- zał. 2 pkt 3.2.1. – strzałki na wlocie ul. Zana zostały zaprojektowane na zbyt krótkim odcinku, gdyż wymagane jest stosowanie strzałek P-8 na odcinku minimum 60 m od początku linii ciągłej.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że uwaga biegłego dot. znaku C-13a oraz lustra drogowego zostanie wzięta pod uwagę w nowym projekcie organizacji ruchu; brak linii P-1c wynika z błędnej inwentaryzacji; obecne rozwiązania dotyczące oznakowania przejść dla pieszych w ciągu dróg dla rowerów wynikają z doświadczeń i przyjętych praktyk z innych miast, zastosowanie pełnego oznakowania przejść (pionowego i poziomego) spowoduje zagęszczenie znaków pionowych i pogorszenie percepcji, istniejące znaki poziome usytuowane są na przecięciach potoków ruchu (dróg dla rowerów z ciągami dla pieszych); w trakcie opracowywania i zatwierdzania kolejnych projektów stałej organizacji ruchu powyższe uwagi dotyczące oznakowania przejść

⁵² Dotyczy znaków: A-7, A-24 i D-6.

⁵³ Dotyczy znaków: P-8b i C-2.

⁵⁴ Dotyczy znaku D-1.

⁵⁵ Dotyczy znaku poziomego P-8.

⁵⁶ Dotyczy: rozdzielenie jezdni oznakowane znakiem U-4b zamiast znakiem C-11.

dla pieszych w ciągu dróg dla rowerów zostaną wzięte pod uwagę, WZRDiM przy sporządzaniu projektów zmian w istniejącej organizacji ruchu będzie likwidował zbędne oznakowanie poziome P-10 zgodnie z zaleceniami biegłego; lokalizacja znaku F-10 wynika z warunków lokalnych tj. istniejącej zatoki przystankowej i lepszej postrzegalności w momencie zatrzymania autobusu w zatoce; występujący w projekcie znak D-1 został błędnie zinwentaryzowany (w terenie i na mapach archiwalnych występuje znak D-2), uwaga dot. błędnego naprowadzania kierowców oraz braku oznakowania pionowego tj. znaków D-6 na ul. Jantarowej i ul. Roztocze zostanie wzięta pod uwagę i skorygowana podczas sporządzania projektu stałej organizacji ruchu, z uwagi na warunki lokalne i kolizje z istniejącym zjazdem nie jest możliwe wydłużenie pasa włączenia i zastosowanie normatywnej ilości strzałek (ponadto w opinii WZRDiM zastosowanie takiego rozwiązania nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego); w opinii WZRDiM oznakowanie zjazdu strzałkami kierunkowymi jest kwestią dyskusyjną; w przypadku przebudowy skrzyżowania ul. Jana Pawła z ul. Tymiankową zostanie zastosowana sygnalizacja świetlna wraz z korektą oznakowania drogowego, natomiast znaki T-27 zostaną zlikwidowane; strzałki naprowadzające P-9 na Al. Unii Lubelskiej w kierunku ul. Zamojskiej zostaną odtworzone w ramach bieżącego utrzymania przez ZDM; oznakowanie poziome w zakresie strzałek P-9 na pasie ruchu dla autobusów zostanie skorygowane i przekazane do realizacji w terenie; oznakowanie pionowe w zakresie znaku F-10 na wlocie do Al. Zygmuntowskich zostanie uzupełnione w trakcie sporządzania projektu stałej organizacji ruchu; uwaga biegłego w zakresie znaku A-7, A-24 i D-6 zostanie wzięta pod uwagę w nowym projekcie organizacji ruchu; nieprawidłowości w oznakowaniu drogowym na ul. Zana zostaną przeanalizowane i wzięte pod uwagę przy sporządzaniu nowego projektu organizacji ruchu, natomiast niezgodność oznakowania w terenie z udostępnionym projektem wynika z błędnie odtworzonym oznakowaniem przez wykonawcę po zakończeniu prac w pasie drogowym ul. Zana związanych z przebudową sieci ciepłowniczej; uwaga w zakresie oznakowania połączenie drogi publicznej z drogą wewnętrzną zostanie wzięta pod uwagę w nowym projekcie organizacji ruchu; uwaga dot. strzałek P-8 zostanie wzięta pod uwagę w nowym projekcie organizacji ruchu.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 64-107, 179-215, 225-241)

4. W projektach organizacji dot. ulic: Zamojskiej⁵⁷, Piłsudskiego⁵⁸, Diamentowej⁵⁹ i Armii Krajowej⁶⁰ zatwierdzonych przez Dyrektora WZRDiM lub Dyrektora ZDiM, stwierdzono niezgodność z nw. przepisami rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych:

- § 86 ust. 3 – w projekcie nr 150/2023 za skrzyżowaniem z ul. Przemysławą zaprojektowano wjazd na miejsca postojowe przez linię ciągłą P-2b, co powoduje, że kierowca pojazdu chcąc wjechać na miejsce postojowe musi przekraczać linię ciągłą; w projekcie 243A/2013 przed skrzyżowaniem z ul. Samsonowicza zaprojektowano linię P-2b na wysokości zatoki przystankowej, co powoduje, że autobus musi przekraczać linię ciągłą w celu zjechania na przystanek;
- § 86 ust. 4 – w projekcie nr 234/2022 zabroniony jest skręt w lewo w ul. Szczerbowskiego, lecz dopuszczono tę relację dla ściśle określonej grupy użytkowników; w ocenie biegłego powinno uzupełnić się oznakowanie poziome o linię P-3b, ponieważ obecnie wykonując manewr skrętu w lewo kierowcy są zmuszeni przejeżdżać przez linię ciągłą;

⁵⁷ Dotyczy linii P-2b za skrzyżowaniem z ul. Przemysławą (projekt nr 150/2023).

⁵⁸ Dotyczy braku oznakowania poziomego o linię P-3b (projekt nr 234/2022).

⁵⁹ Dotyczy linii P-2b na wysokości zatoki przystankowej (nr 243A/2013) oraz rozrządu na znaku pionowym F-10 z kierunkami strzałek P-8 (nr 56a/2014).

⁶⁰ Dotyczy znaku F-10 i niezgodności ze strzałkami P-8 (nr 203/2016).

- § 72 ust. 1 i § 87 ust. 1 – w projekcie nr 56a/2014 na północnym wlocie do ul. Samsonowicza rozrząd na znaku F-10 nie zgadza się z kierunkami strzałek P-8.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że w projekcie nr 150/2023 błędnie zinwentaryzowano oznakowanie poziome. Zgodnie z projektem nr 207/2022 dla SPP w Lublinie wzdłuż ul. Zamojskiej występuje linia przerywana. W kwestii dot. linii P-2b WZRDiM informuje, że z uwagi na istniejącą zatokę przystankową długość linii P-2b została skrócona z normatywnej długości 20 m do 8 m. Ponadto linia pojedyncza ciągła – szeroka kończy się na wysokości początku skosu wyjazdowego z pasa ruchu na zatokę autobusową. Uwaga dot. braku linii P-3b zostanie wzięta pod uwagę podczas sporządzania nowego projektu organizacji ruchu na Al. J. Piłsudskiego; wprowadzane zmiany w organizacji ruchu projektem nr 234/2022 dotyczyły doprojektowania słupków blokujących U-12c przy Al. J. Piłsudskiego 7; w związku z tym, nie dokonano korekty w oznakowaniu poziomym na skrzyżowaniu Al. J. Piłsudskiego z ul. Szczerbowskiego. Uwaga dotycząca błędnie zastosowanego rozrządu na znaku F-10 zostanie wzięta pod uwagę podczas sporządzania projektu organizacji ruchu na ul. Damentową.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 88-98, 100-105, 181-189, 198-206, 208-213)

5. Wdrożenie projektu czasowej organizacji ruchu na kompleksową modernizację ul. Zorza nr 20/2024 nie spełniało podstawowych wymagań stawianych znakom drogowym montowanym podczas prowadzenia robót, tj.: oznakowanie tymczasowe pionowe było w stanie technicznym odbiegającym od właściwego (tarcze znaków były porysowane i zużyte); jadąc w drugim kierunku kolory tarcz znaków A-12 i A-14 były niezgodne z załącznikiem nr 1 pkt 2 Czerwonej książki; zestaw znaków B-33 i B-25 umieszczony był w skrajni pasa zieleni niezgodnie z wysokościami podanymi w tabeli 1.11 Czerwonej książki; znaki B-33 były zdublowane; znak A-30 posiadał praktycznie odsłoniętą tabliczkę „Ręczne kierowanie ruchem”, chociaż nie było tam żadnego pracownika który kierowałby ruchem, wprowadzając w błąd kierowców.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że pracownicy Wydziału nie przeprowadzili kontroli oznakowania. Za całość oznakowania na placu budowy odpowiada wykonawca robót-kierownik zadania zgodnie z zawartą umową. Odpowiedzialność wobec uczestników ruchu spoczywa na wykonawcy robót. Budowy zawierają ubezpieczenia OC. Pracownicy WZRDiM nie są w stanie codziennie sprawdzać oznakowania na każdej budowie, z uwagi na brak środka transportu oraz czasu pracy i ilości występujących prac drogowych prowadzonych na terenie miasta Lublin.

(akta kontroli tom III str. 7-9, 64-67, 179-181, 225-226)

6. Na siedmiu spośród 10 badanych odcinków dróg stwierdzono nw. rozbieżności pomiędzy istniejącymi organizacjami ruchu, a zatwierdzonymi projektami organizacji, dla nw. ulic:

- Zana - niezgodność oznakowania w terenie z projektem nr 410/2015 - brak znaku A-16 w projekcie, umieszczony w terenie, brak segmentu wygrozdzenia w terenie, który wynika z projektu nr 6/2016 oraz geometria łuku drogi dla rowerów niezgodna z przedstawioną w projekcie nr 6/2016, przed przejściem dla pieszych brak znaku A-17 (przed ul. Brzeskiej jadąc od ul. Nadbystrzyckiej), który wynika z projektu nr 227/2016;
- Jana Pawła II - brak znaku A-7, który widnieje w projekcie nr 256/2020, niezgodność oznakowania w terenie z projektem nr 92/2023 - dotyczy tablicy F-6, oznakowanie P-23 na drogach dla rowerów słabo widoczne i wymagające odnowy, a w niektórych miejscach zostało wykonane niezgodnie z projektem nr 256/2020, brak dwóch znaków D-6 po lewej stronie wylotów ul. Jantarowej i ul. Roztocze zarówno w projekcie nr 95/2020 jak i w terenie, na buspasie na rondzie E. Kowcza

stwierdzono piktogram „BUS”, który był likwidowany projektem nr 256/2020, ale oznakowanie to nie zostało całkowicie usunięte;

- Unii Lubelskiej - niezgodność oznakowania w terenie z projektem nr ZR 2.85/2019, polegająca na ustawianiu w terenie znaków A-16, których nie było w zatwierdzonej dokumentacji;
- Diamentowej - brak w terenie znaku F-6 przed skrzyżowaniem z ul. Wolińskiego, który wynika z projektu nr 243A/2013, niezgodność oznakowania w terenie polegająca na zastosowaniu czerwonej nawierzchni na wysokości skrzyżowań na pasach dla rowerów, mimo, że w projekcie nr 243A/2013 brak wskazania na konieczność zastosowania takiej nawierzchni, niezgodność oznakowania w terenie z udostępnioną dokumentacją w treści tablicy kierunkowej przed ul. Zembrzycką, polegająca na różnicy w treści tablic (inne miejscowości oraz brak numerów dróg), brak znaków A-24 (zarówno w projekcie jak i w terenie) na włączeniu drogi dla rowerów w jezdnię za ul. Samsonowicza, brak znaków D-6 na wszystkich wylotach skrzyżowania z ul. Zembrzycką, nieprawidłowość w oznakowaniu D-6 na wylocie ul. Romera, polegająca na zastosowaniu znaku D-6, mimo że występuje tu przejście dla pieszych i przejazd, dodatkowo prawidłowy znak D-6b obrócony był o 90 stopni;
- Zamojskiej – brak znaku B-36 w terenie, ujętego w projekcie nr 150/2023;
- Lipowej – brak znaków w terenie D-18 + T-3a oraz D-18 + T-30, które wykazano w projektach nr 149/2020 i 4/2023;
- Armii Krajowej - przejazd dla rowerów został nieprawidłowo wykonany, tj. nie trafia w ślad drogi dla rowerów oraz jest niezgodny z projektem nr 143/2013.

Nieprawidłowości w ww. zakresie nie zostały zidentyfikowane podczas kontroli półrocznych przeprowadzanych na ww. odcinkach ulic przez pracowników WZRDiM.

Dyrektor WZRDiM wyjaśnił, że kontrole półroczne w terenie polegają na zweryfikowaniu prawidłowości istniejącego oznakowania. Z uwagi na ilość dróg w sieci drogowej Miasta Lublin oraz duże zagęszczenie znaków pionowych i poziomych nie wszystkie nieprawidłowości są możliwe do wychwycenia. W trakcie objazdów pracownicy Wydziału zwracają szczególną uwagę na braki, które wpływają bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego

(akta kontroli tom III str. 7-9, 67-103, 178-179, 224)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent, realizując zadania organu zarządzającego ruchem drogowym nie zapewnił zgodności niektórych zatwierdzonych i wprowadzonych projektów organizacji ruchu z przepisami prawa oraz spełniania swojej funkcji. Na 70% zbadanych odcinków dróg stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym na drogach, a zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu; na 80% tych dróg zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu nie były zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych i/lub przepisami rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych; na wszystkich stwierdzono zaniedbania w dotyczące bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych. Poziom utrzymania oznakowania oraz urządzeń sygnalizacji świetlnej był dobry z wyjątkami opisanymi w stanie faktycznym i w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Z przeprowadzonych przez NIK oględzin oraz analizy wybranych projektów organizacji ruchu wynika, że w niewystarczającym stopniu w oznakowaniu dróg uwzględniono bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, a pierwszoplanowe znaczenie przypisywano płynności ruchu.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Sporządzenie projektów organizacji ruchu dla zarządzanych dróg dotychczas nieobjętych taką organizacją.
2. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu uwzględniającej rzeczywiste terminy wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywane terminy przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu w przypadku COR.
3. Zawiadamianie zarządcy drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku braku zawiadomienia o jej wprowadzeniu.
4. Przeprowadzanie na zarządzanych drogach, co najmniej raz na sześć miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
5. Sporządzanie projektów organizacji ruchu zawierającej elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
6. Dostosowanie organizacji ruchu w terenie do treści zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zgodnych z przepisami.
7. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu spełniających wymogi rozporządzeń w sprawie warunków technicznych oraz znaków i sygnałów drogowych.
8. Projektowanie dróg dla rowerów z prawidłowym oznakowaniem przejść dla pieszych, tj. zarówno znakami pionowymi jak i poziomymi.
9. Projektowanie w stałych organizacjach ruchu znaków A-29 przy sygnalizacjach świetlnych w każdym przypadku, gdy sygnalizator jest tylko zawieszony nad jezdnią oraz uzupełnienie istniejących sygnalizacji o brakujące znaki.

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 29 maja 2024 r.

Kontrolerzy:

Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Dariusz Barej
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/