



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.009.04.2015
P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 - Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Edward Wrzeszcz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97458 z dnia 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zygmunt Świątek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97468 z dnia 21 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Opolu ¹ , 45-512 Opole, ul. Obrońców Stalingradu 66
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Karbowski, dyrektor ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie dostosowania istniejącej infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, jako niechronionych uczestników ruchu drogowego w latach 2013-2015 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK MZD realizował obowiązki Prezydenta Miasta Opola, jako zarządcy dróg publicznych wszystkich kategorii na terenie miasta Opola w rozumieniu art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴, przekazane do jego właściwości – zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy – statutem MZD⁵.

Stan liczbowy i kwalifikacje osób zatrudnionych w MZD umożliwiały pełną i prawidłową realizację tych zadań.

Kontrolowana jednostka szacowała potrzeby finansowe na utrzymanie dróg na podstawie wyników corocznych przeglądów dróg i infrastruktury drogowej, przeprowadzanych przez uprawnionych pracowników. Środki finansowe na bieżące utrzymanie, remonty i inwestycje na drogach miasta Opole zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. NIK pozytywnie ocenia skuteczność MZD w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych, których udział w wydatkach inwestycyjnych w badanym okresie wynosił od 7,4% do 39,5%.

¹ Dalej: MZD, Zarząd.

² Zatrudniony na ww. stanowisku od dnia 2 lipca 2011 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. Dalej: ustawa o *drogach publicznych*.

⁵ Uchwała nr XV/215/11 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu; dalej: *statut MZD*.

Opracowany na zlecenie Urzędu Miasta Opola *Program rozwoju zintegrowanego systemu transportu miejskiego w Opolu – zarządzanie ruchliwością (mobility management)* określał zakres zadań, których realizacja miała przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, np. poprzez separację od ruchu rowerowego i pieszych od ruchu samochodowego. Określone w tym *Programie* zadania zakładały poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

MZD podejmował działania dla poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w zakresie adekwatnym do środków finansowych, jakimi dysponował. W wyniku tych działań wzrosła zarówno długość ścieżek pieszo-rowerowych, jak i chodników, a przy ich projektowaniu oraz realizacji przestrzegano m.in. postanowień rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁶.

Infrastruktura drogowa służąca zapewnieniu bezpieczeństwa ww. uczestnikom ruchu drogowego była w co najmniej dobrym stanie technicznym. NIK stwierdziła jednak, na czterech z dziesięciu odcinków dróg rowerowych, występowanie miejsc zwiększonego ryzyka zagrożenia bezpieczeństwa ruchu rowerzystów⁷.

MZD zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁸ prowadził oraz aktualizował ewidencję dróg pozostających w jego zarządzie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym wykonywania zadań zarządcy dróg publicznych

Opis stanu
faktycznego

1. Szczegółowe zasady organizacji, funkcjonowania oraz strukturę MZD w okresie objętym kontrolą regulował m.in. *statut MZD i regulamin organizacyjny*⁹.

Według § 3 *statutu MZD*, jednostka ta wykonuje swoje działania na podstawie przepisów prawa, w tym m.in. ustawy o drogach publicznych. Podstawowym przedmiotem jego działalności jest realizacja zadań m.in. z zakresu: planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w granicach administracyjnych Miasta Opola oraz obiektów inżynierskich położonych w ciągach tych dróg, wymienionych w szczególności w art. 20 ustawy o drogach publicznych (§ 5 pkt 1); planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony samodzielnych ciągów pieszych, pieszo-rowerowych i ścieżek rowerowych na terenach zarządzanych przez Gminę Opole (§ 5 pkt 4).

Prezydent Miasta Opola, działając na podstawie art. 21 ust. 1 i 1a w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, udzielił Dyrektorowi i Zastępcy Dyrektora

⁶ Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla dróg.

⁷ Część stwierdzonych niebezpieczeństw została usunięta jeszcze w trakcie kontroli NIK.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

⁹ Zarządzenie nr 14/2011 z dnia 28 września 2011 r. Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu; dalej: *regulamin organizacyjny*.

pełnomocnictw m.in. do wykonywania pozostałych czynności należących do zarządcy drogi zgodnie z ustawą o drogach publicznych¹⁰.

W *regulaminie organizacyjnym* (§§ 3, 14, 17-21) i zakresach czynności pracowników MZD zostało ujętych 19 spośród 22 zadań wyszczególnionych w art. 20 ustawy o drogach publicznych (nie ujęto zadań wymienionych w punktach 1¹¹, 6¹² i 20¹³). Zadania te przypisano do Stanowiska ds. Planowania i Sprawozdawczości (TP1) oraz do Działów - Utrzymania Zieleni i Czystości (TU); Eksploatacji Dróg (TE); Realizacji Inwestycji i Nadzoru Budów (TN); Dokumentacji (TP2), a także Mostów (TM).

(dowód: akta kontroli, str. 11-31)

Zastępca dyrektora MZD wyjaśnił, że brak ujęcia w *regulaminie organizacyjnym* trzech powyższych zadań był spowodowany tym, że: *Prezydent Opola, jako zarządca drogi, nie powierzył MZD zadania polegającego na opracowywaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz na bieżącym informowaniu o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych), ponieważ zadania te przypisane zostały do realizacji Wydziałowi Urbanistyki i Architektury oraz Wydziałowi Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola. Zadanie określone w art. 20 pkt 6 ww. ustawy – jako zadanie związane z obronnością – zostało przypisane przez Prezydenta Opola Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie Miasta Opola, dlatego też nie ma potrzeby przypisania tego zadania MZD. Natomiast zadanie określone w art. 20 pkt 20 ustawy o drogach nie zostało przypisane MZD ponieważ nie zarządza on drogami w ramach transeuropejskiej sieci drogowej.*

(dowód: akta kontroli, str. 55)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wyczerpujące zawarte w art. 20 ustawy o drogach publicznych stanowi otwarty katalog zadań należących do kompetencji zarządcy drogi, co oznacza, że powinien on realizować również inne zadania, o ile tylko mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji związanej z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Rada Miasta Opola w *statucie MZD* nie zawarła wyłączeń zadań realizowanych przez MZD na podstawie ustawy o drogach publicznych (§ 3 i § 5 pkt 1). Analogicznie Prezydent Miasta Opola w pełnomocnictwach udzielonych Dyrektorowi MZD i Zastępcy Dyrektora MZD nie wyłączył wykonywania jakichkolwiek czynności określonych dla zarządcy drogi w ustawie o drogach publicznych. Dlatego też, zdaniem NIK, nieujęcie w *regulaminie organizacyjnym* informacji, że część z tych zadań nie jest realizowana przez MZD¹⁴ powoduje brak spójności pomiędzy stanem faktycznym a postanowieniami § 3 i § 5 pkt 1 *statutu MZD*.

¹⁰ Pełnomocnictwo dla: Dyrektora MZD z dnia 11 października 2012 r. znak: OR-III.0052.2.73.2012; Zastępcy Dyrektora MZD z dnia 27 września 2007 r. znak: OR.III-1134/23/07.

¹¹ Opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

¹² Przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju.

¹³ Zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej. Żadna z dróg zarządzanych przez MZD nie została ujęta w załączniku do decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UE L 204 z 05.08.2010 r. ze zm.).

¹⁴ Wykonują je jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Opola (art. 20 pkt. 1 i 6 ww. ustawy o drogach publicznych) lub brak jest podstaw do ich realizacji (art. 20 pkt 20 ustawy)

2. W latach 2011-2014 (według stanu na dzień 31 grudnia) oraz 2015 r. (na dzień 30 czerwca), w MZD zatrudnionych było ogółem odpowiednio: 48, 50, 49, 50 i 50 pracowników¹⁵, z których 10 posiadało uprawnienia budowlane o specjalizacji drogowej – pięć osób w TE, dwie osoby w TM, po jednej osobie w TN i TP2, oraz Zastępcę Dyrektora DT.

Zarówno stabilny stan liczbowy pracowników MZD (od 48 do 50), jak i ich kwalifikacje zawodowe (10 posiadało uprawnienia budowlane o specjalizacji drogowej) ograniczały ryzyko braku prawidłowej realizacji przez MZD zadań objętych niniejszą kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 5-6, 56-57)

W kontrolowanym okresie pracownicy MZD nie uczestniczyli w szkoleniach (kursach) obejmujących problematykę aplikowania o środki z funduszy pomocowych Unii Europejskiej¹⁶. Zgodnie z postanowieniami § 48 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola działania związane z pozyskiwaniem środków pomocowych dla zadań realizowanych przez MZD przy współfinansowaniu środkami UE prowadził Wydział ds. Europejskich i Planowania Rozwoju Urzędu Miasta Opola¹⁷. Dyrektor MZD nie przypisał realizacji obowiązków w ww. zakresie komórkom organizacyjnym tej jednostki, jak też pracownikom.

(dowód: akta kontroli, str. 14-31)

3. W kontrolowanym okresie, w związku z brakiem przypisania MZD realizacji zadań określonych art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, Zarząd nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej.

Kontrolowana jednostka dysponowała dwoma dokumentami opracowanymi przez firmę zewnętrzną¹⁸, pn. *Program rozwoju zintegrowanego systemu transportu miejskiego w Opolu – zarządzanie ruchliwością (mobility management)*¹⁹ i *Studium komunikacyjne Aglomeracji Opolskiej – Plan Rozwoju Systemu Komunikacyjnego*²⁰ (które zawierały elementy projektów planów rozwoju sieci drogowej).

Ponadto MZD samodzielnie opracował *Raport o stanie dróg i obiektów inżynierskich przedstawienie aktualnej dokumentacji technicznej oraz planów rozwoju sieci drogowej na terenie miasta Opola stan na dzień 05.05.2013*²¹.

W Programie oraz w Studium nie zawarto informacji dotyczących podstaw opracowania tych dokumentów. MZD nie dysponował informacjami dotyczącymi zaakceptowania ich treści przez Radę Miasta Opola lub Prezydenta Miasta Opola.

(dowód: akta kontroli, str. 89-201)

W powyższym zakresie Prezydent Miasta Opola oraz Dyrektor MZD wyjaśnili m.in., że *Miasto Opole było jednym z 14 partnerów uczestniczących w projekcie nr 1CE067P2 Via Regia Plus - Zrównoważony transport i współpraca regionalna wzdłuż III paneuropejskiego korytarza transportowego (Sustainable Mobility and Regional Cooperation along the Pan-European Transport Corridor III) w ramach unijnego Programu dla Europy Środkowej. Okres realizacji projektu: październik 2008 - październik 2011. Jeden z modułów projektu dotyczył dostępności komunikacyjnej w mieście. Urząd Miasta Opola w dniu 14 kwietnia 2010 r. zlecił w ramach przetargu nieograniczonego firmie TRAKO wykonanie Programu. Koszt jego opracowania wynosił 236 680,00 zł brutto (z tego 85% stanowiło dofinansowanie ze środków EFRR).*

Wyjaśniając okoliczności zlecenia wykonania Studium Prezydent Miasta Opola stwierdził, że: *Zgodnie z uchwałą nr XXXVII/546/12 Rady Miasta Opola z dnia*

¹⁵ W osobach.

¹⁶ Dalej: UE.

¹⁷ <http://www.bip.um.opole.pl/?id=226>.

¹⁸ „TRAKO” Wierzbicki i Wspólnicy s.j. we Wrocławiu. Dalej: TRAKO.

¹⁹ Dalej: Program (www.opole.pl/wp-content/uploads/2013/10/OPOLEVIAREGIAPLUS_2411.pdf).

²⁰ Dalej: Studium (www.opole.pl/wp-content/uploads/2015/03/Plan-Rozwoju.pdf).

²¹ Dalej: Raport.

28 grudnia 2012 r. w sprawie przystąpienia do konkursu dotacji na działania wspierające jst w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 i wspólnej realizacji przez miasto Opole z partnerami Aglomeracji Opolskiej projektu pn. Zintegrowany rozwój Aglomeracji Opolskiej, miasto Opole w lutym 2013 r. złożyło w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wniosek o przyznanie dotacji na realizację projektu Zintegrowany rozwój Aglomeracji Opolskiej. Umowa o dofinansowanie podpisana została 19 lipca 2013 r. /.../ jednym z działań zaplanowanych w projekcie było opracowanie Studium, którego wykonanie miasto Opole (jako lider projektu), po przeprowadzeniu postępowania przetargowego, zleciło firmie TRAKO. Koszt opracowania Studium wynosił 357 930,00 zł brutto (z tego 90% stanowiło dofinansowanie ze środków EFRR).

Zarówno Program, jak też Studium, były konsultowane ze społeczeństwem m.in. poprzez zamieszczenie ich na stronach internetowych miasta Opola oraz członków Aglomeracji Opolskiej. Dla Studium, w ramach konsultacji, zorganizowano otwarte spotkanie, na które imiennie zaproszono wszystkich radnych miasta Opola.

Ponadto w dniu 19 maja 2014 r. członkom Komisji Infrastruktury Rady Miasta Opola prezentowany był temat Analiza TRAKO - wdrożenia, które z niej wynikają i zostały zastosowane oraz plany na przyszłość wynikające z tych rozwiązań.

Prezydent i Rada Miasta Opola nie akceptowali formalnie (np. w formie zarządzenia, uchwały) treści Programu i Studium. Studium zostało natomiast przyjęte przez Walne Zgromadzenie Członków Aglomeracji Opolskiej uchwałą nr W/2/2015 w dniu 16 marca 2015 r. Prezydent Miasta Opola stwierdził też, że: *Opracowania, które powstały w ramach realizowanych projektów są dokumentami koncepcyjnymi, a nie wdrożeniowymi, w których zawarte zostały propozycje w jakim kierunku powinien się rozwijać system komunikacji na terenie miasta Opola. W związku z powyższym nie wymagają formalnych zobowiązań dotyczących realizacji.* Ww. dokumenty zostały przekazane do MZD.

(dowód: akta kontroli, str. 540-551)

W Programie, w dwóch punktach z pięciu objętych opracowaniem, zawarto opis dotyczący propozycji rozwoju sieci ciągów pieszych w Opolu (pkt 3) oraz koncepcji rozwoju tras rowerowych w Opolu (pkt 4).

W zakresie rozwoju sieci ciągów pieszych, jego autorzy zaproponowali w ścisłym centrum miasta:

- wprowadzenie uprzywilejowanego ruchu pieszego i rowerowego względem komunikacji drogowej,
- otwarcie całej przestrzeni publicznej dla człowieka – pieszego i rowerzysty,
- ograniczenie możliwości przejazdu dla samochodów,
- wprowadzenie odpowiedniej organizacji ruchu, która skutecznie zniechęci do wjazdu do ścisłego centrum,
- wprowadzenie na kolejnych odcinkach ulic, zamykanych dla ruchu kołowego, ciągów pieszo-rowerowych,
- zmniejszenie liczby wyznaczonych miejsc parkingowych i wprowadzenie odpowiedniej taryfy opłat parkingowych.

Ponadto, wskazano jakie należy podjąć działania dla likwidacji barier na trasach ciągów pieszych (wymieniono m.in. ul. 1 Maja, Korfantego, Krakowską, Książąt Opolskich, Ozimską, Oleską, Częstochowską).

W zakresie rozwoju tras rowerowych dokument ten opisywał modelowe rozwiązania dotyczące: drogi dla rowerów, ciągu pieszo-rowerowego, przejazdu rowerowego, pasa dla ruchu rowerowego, kontrapasa, śluzu rowerowej, deptaka dostępnego dla rowerzystów, parkingu rowerowego. W założeniu tego projektu, powinno nastąpić połączenie osiedli mieszkaniowych ze Śródmieściem Opola oraz zwiększenie ilości podróży, a proponowany system tras rowerowych przewidywał realizację 40,9 km tras

rowerowych wymagających wysokonakładowych rozwiązań infrastrukturalnych (budowa, przebudowa) i 38,9 km tras rowerowych, które mogą powstać w krótkim okresie przy małych nakładach finansowych.

Dla przyjętej koncepcji autorzy opracowali szczegółowy wykaz planowanych tras rowerowych z propozycją etapowania ich realizacji (tabela 4.10. – str. 95-122).

W tabeli 4.10. wyszczególniono 140 odcinków tras rowerowych, na których zlokalizowano ogółem 144 elementy składowe, w tym: drogi dla rowerów (57), ciągi pieszo-rowerowe (33), pasy dla rowerów (18), kontrapasy (18), pasy dla autobusów z dopuszczeniem ruchu rowerów (7), przejazdy rowerowe (5), ulice jednokierunkowe dostępne dla rowerów w obu kierunkach (4), ulice niedostępne dla ruchu samochodowego (2), dywersyfikację ścieżki rowerowej (1 – ul. Krakowska), kładkę dla rowerów (1 – budowa).

W *Programie* zostały sformułowane wnioski dotyczące zmian w dokumentach strategicznych miasta Opola, tj. *Strategii Rozwoju Miasta Opola – Stolicy Polskiej Piosenki na lata 2004-2015*²²; *Programie Rozwoju Miasta Opola na lata 2007-2015*²³; *Zmianie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Opola*²⁴, a także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla dzielnic *Śródmieście II*²⁵ – *Centrum* i *Śródmieście III*²⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 89-161)

W *Studium*, w jednym z pięciu rozdziałów²⁷ zawarto m.in. opis potencjalnych inwestycji w układzie drogowym (część 3.1.) oraz w infrastrukturę rowerową (część 3.5.). W części 3.1. zawarto m.in. opis 19 działań niezbędnych dla: likwidacji barier komunikacyjnych na rzece Odrze²⁸ oraz poprawy jakości życia w miejscowościach narażonych na negatywne skutki wynikające z ruchu drogowego²⁹.

Działania dla obniżenia poziomu hałasu drogowego oraz zanieczyszczenia powietrza wynikającego z ruchu drogowego obejmowały m.in. budowę czterech obwodnic³⁰, przebudowę ulicy Niemodlińskiej w Opolu oraz budowę Trasy Kluczborskiej w Opolu.

W części 3.5. przedstawiono opis działań dla stworzenia spójnego systemu oznaczonych tras rowerowych, dla realizacji którego przedstawiono propozycje 37 zadań inwestycyjnych obejmujących m.in. budowę dróg dla rowerów (32, w tym sześciu

²² Trzy wnioski dotyczące aktualizacji działań przewidzianych do realizacji w priorytecie 2 Stymulowanie procesów rozwojowych i aglomeracyjnych miasta - cel 2 Modernizacja i budowa infrastruktury drogowej i komunikacyjnej miasta.

²³ Cztery nowe zadania do realizacji w priorytecie 2 Stymulowanie procesów rozwojowych i aglomeracyjnych miasta - cel 2 Modernizacja i budowa infrastruktury drogowej i komunikacyjnej miasta, w tym w działaniu 3: rozwijanie systemu komunikacji rowerowej.

²⁴ Dotyczące trzech części, w tym 5.1.8. Ścieżki rowerowe – poprzez zmianę zapisu należy przy tym dążyć do segregacji ruchu rowerowego na zapis W przypadku braku możliwości terenowych dopuszcza się wyznaczanie tras rowerowych w jezdniach, stosując: - wyznaczone pasy jezdni dla ruchu rowerowego, - kontrapasy wyznaczane na ulicach jednokierunkowych, - zezwolenie na korzystanie z ulic jednokierunkowych w obie strony dla rowerzystów, - zezwolenie na korzystanie z pasów autobusowych dla rowerzystów, zezwolenie na korzystanie z deptaków dla rowerzystów.

²⁵ Dla 24 obiektów m.in. w zakresie: przekształcenia w ulicę dojazdową (10), dodania ciągu pieszo-rowerowego (4), przekształcenie w ciąg pieszy z ciągiem rowerowym bez wydzielonych ścieżek rowerowych (6), przekształcenia ciągu rowerowego bez wydzielonych ścieżek rowerowych w ciąg pieszo-rowerowy (1).

²⁶ Dla sześciu obiektów w zakresie: przekształcenia w ulicę dojazdową (3), przekształcenia w ciąg pieszo-jezdny (1), usunięcia ciągu rowerowego (1) i dodania ciągu rowerowego (1).

²⁷ 3. Analiza potencjalnych inwestycji w systemie komunikacyjnym Aglomeracji Opolskiej.

²⁸ Ogółem cztery zadania, w tym dwa w Opolu: połączenie nowym mostem lewo- i prawobrzeżnej części miasta; budowa kładki pieszo-rowerowej na rzece Odrze w Opolu na przedłużeniu ulicy Barlickiego.

²⁹ Ogółem 15 zadań w dwóch kategoriach: obniżenia poziomu hałasu drogowego oraz zanieczyszczenia powietrza wynikającego z ruchu drogowego (8 zadań), w tym trzy w Opolu; uspokojenia ruchu drogowego w wybranych miejscowościach – (7 zadań).

³⁰ Jednej w Opolu – Obwodnica Piastowska.

w Opolu³¹ i czterech łączących Opole z innymi miejscowościami³²), uzupełnienie odcinków dróg dla rowerów wzdłuż jednej drogi krajowej (nr 46) i trzech wojewódzkich (nr: 405, 454 i 457).

(dowód: akta kontroli, str. 162-201)

W *Raporcie*, w pięciu częściach³³, opisano stan techniczny istniejących dróg, obiektów mostowych – z określeniem zamierzeń inwestycyjnych i remontowych – bez określenia planowanych rozwiązań infrastrukturalnych, w tym uwzględniających potrzeby bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów.

W części dotyczącej ścieżek rowerowych wyszczególniono ścieżki istniejące (50 administrowanych przez MZD; pięć przez Urząd Miasta Opola), oraz ścieżki oznakowane znakami: B-1/T-22 (7); B-2/T-22 lub D-3/T-22 (10); C-16/T-22 (1).

Ponadto w części tej został zamieszczony zapis, że *Budowę nowych ścieżek rowerowych należy ujmować na etapie projektowania i realizacji zadań inwestycyjnych planowanych na lata następne.*

(dowód: akta kontroli, str. 202-220)

4. Prezydent Miasta Opola w dniu 23 kwietnia 2012 r. wydał zarządzenie w sprawie *tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju systemu transportu rowerowego na terenie miasta Opola*³⁴, w którym zapisał m.in., że:

- Urząd Miasta Opola, MZD i Zespół ds. rozwoju infrastruktury rowerowej *działają na rzecz tworzenia korzystnych warunków rozwoju ruchu rowerowego* (§ 1),
- rozwój systemu transportu rowerowego realizowany jest poprzez: budowę dróg dla rowerów w obrębie pasa drogowego; wyznaczanie pasów dla rowerów na jezdniach ulic; przystosowywanie ulic do wspólnego ruchu pieszych, rowerzystów i innych pojazdów; budowę samodzielnych dróg rowerowych poza pasem drogowym; wprowadzanie stref ruchu uspokojonego; zapewnienie miejsc bezpiecznego parkowania rowerów; popularyzację systemu rowerów publicznych (§ 2),
- dla potrzeb planowania, projektowania, budowy, przebudowy, remontów oraz utrzymania dróg dla rowerów na terenie miasta Opola wprowadza się *Wytuczne konstrukcyjne do wydzielania i budowy dróg dla rowerów*³⁵, których stosowanie jest obowiązkowe przy projektowaniu oraz realizowaniu zadań związanych z budową, przebudową, remontem i utrzymaniem dróg dla rowerów – także przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym wykonania projektów budowy, przebudowy, remontu – poprzez odpowiednie zapisy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz umowie zawieranej z wykonawcą zadania (§ 3),
- w uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Opola wyraża zgodę na odstępowanie od zasad i warunków określonych w *Wytucznych...* (§ 4).

W ww. *Wytucznych*, stanowiących załącznik do ww. zarządzenia, zostały określone warunki techniczne dotyczące nawierzchni dróg rowerowych; szerokości dróg dla rowerów i ciągów pieszo-rowerowych; oznakowania dróg dla rowerów; stojaków dla rowerów.

³¹ Z centrum Opola do: Wrzosek (przez Bierkowice); ul. Częstochowskiej (przez ul. Ozimską); ul. Sobieskiego (przez ul. Budowlanych); Kosorowic (przez Groszowice, Grotowice, Przywory i Miedzianą); osiedla Zaodrze (przez ul. Niemodlińską); oraz wzdłuż ul. Oleskiej.

³² Z Opola: 1) od ul. Krapkowickiej do Krapkowic (przez Winów, Górki, Chrzęszczyce, Złotniki, Prószków); 2) do Niemodlina (przez Dąbrowę); 3) do Turawy (przez Zawadę); 4) do Izbicka i Tarnowa Opolskiego (przez Walidrogę).

³³ I. Część ogólna; II. Część drogowa; III. Ścieżki rowerowe; IV. Część mostowa; V. Wykaz dokumentacji technicznej.

³⁴ Nr OR-I.0050.182.2012.

³⁵ Dalej: Wytuczne.

Ponadto w okresie objętym kontrolą funkcjonował Zespół ds. infrastruktury rowerowej³⁶, w składzie i zadaniach określanych przez Prezydenta Miasta Opola³⁷. W skład Zespołu wchodził m.in. przedstawiciele Urzędu i Rady Miasta Opola, jak też środowisk rowerowych. Od dnia 11 lutego 2011 r. do dnia 3 marca 2014 r. zakres zadań Zespołu obejmował sześć zagadnień, w tym inicjowanie działań na rzecz tworzenia sieci ścieżek rowerowych na terenie miasta Opola, popularyzacja ruchu rowerowego, ustalanie projektu rocznego harmonogramu budowy ścieżek rowerowych, opiniowanie wniosków składanych do budżetu miasta Opola w zakresie budowy ścieżek rowerowych. Od dnia 4 marca 2014 r. zakres zadań Zespołu obejmował trzy zagadnienia związane z opiniowaniem propozycji działań mających na celu rozwój infrastruktury rowerowej, rekomendowaniem wniosków do budżetu miasta Opola w zakresie projektowania i budowy dróg rowerowych, popularyzacja ruchu rowerowego.

(dowód: akta kontroli, str. 221-231)

5. Zarówno w *Programie*, jak też *Studium*, zawarto projekty finansowania zadań w nich przedstawionych. Dla przyjętych w *Projekcie* dwóch scenariuszy realizacji zadań dotyczących inwestycji z zakresu budowy m.in. dróg oraz parkingów, tras rowerowych i ciągów pieszych, łączne nakłady na ich realizację określono na kwotę 143,6 mln zł, w tym budowę tras rowerowych oraz ciągów pieszych na kwotę 80,6 mln zł (56,1%). Wysokość nakładów inwestycyjnych na realizację tylko dróg rowerowych określono kwotą 37,8 mln zł (26,3%) – w przypadku ich realizacji według przyjętego scenariusza nr 1 oraz kwotą 36,7 mln zł (25,5%) – dla scenariusza nr 2.

Ponadto w *Programie* przyjęto, że w przypadku braku działań dla realizacji budowy ścieżek rowerowych należałoby ponieść nakłady inwestycyjne na budowę dróg, parkingów i ciągów pieszych w łącznej wysokości 266,5 mln zł, w tym 265 mln zł (99,4%) na budowę dróg i parkingów.

(dowód: akta kontroli, str. 89-161)

Określona w *Studium* wysokość nakładów finansowych na realizację 469,77 km dróg rowerowych wynosiła 111,5 mln zł, w tym na realizację 54,72 km (11,6%) sześciu zadań w Opolu 10,6 mln zł (9,5%).

(dowód: akta kontroli, str. 162-201)

W kontrolowanym okresie MZD, realizując obowiązek określony art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, corocznie przygotowywał projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, w których uwzględniano wydatki na opracowywanie projektów i realizację wyznaczonych ciągów rowerowych oraz pieszo-rowerowych³⁸. MZD, po uchwaleniu budżetu miasta Opola, sporządzał plany wydatków na dany rok budżetowy, które w ciągu roku były zmieniane³⁹.

W projekcie na 2013 r., w ramach bieżących wydatków na utrzymanie i remonty, MZD planował wydatkowanie 200 tys. zł, w ramach wydatków inwestycyjnych planował realizację sześciu zadań o wartości ogółem 42 277,3 tys. zł, których zakres obejmował m.in. budowę dróg rowerowych i pieszo-rowerowych. Ponadto planowano wydatkowanie 420 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy i przebudowy pięciu dróg rowerowych i pieszo-rowerowych.

³⁶ Dalej: Zespół.

³⁷ Zarządzenie nr OR.I.0151-83/11 z dnia 11 lutego 2011 r. – zmienione zarządzeniem nr OR.I.0151-126/11 z dnia 8 marca 2011 r. Zarządzenie nr OR-I.0050.126.2014 z dnia 4 marca 2014 r. – zmienione zarządzeniem nr OR-I.0050.81 z dnia 13 lutego 2015 r.

³⁸ Na 2013 r. w dniu 13 sierpnia 2012 r.; na 2014 r. w dniu 12 sierpnia 2013 r.; na 2015 r. w dniu 12 sierpnia 2014 r.

³⁹ Na 2013 r. w dniu 5 grudnia 2012 r. – zmieniony 33 razy; na 2014 r. w dniu 23 grudnia 2013 r. – zmieniony 29 razy; na 2015 r. w dniu 29 grudnia 2014 r. – zmieniony 12 razy (do dnia 30 czerwca 2015 r.

W planie wydatków na 2013 r. zamierzenia te zostały ograniczone do kwoty 80 tys. zł (wydatki bieżące na utrzymanie i remonty) oraz 4 630 tys. zł na realizację czterech zadań inwestycyjnych.

Skorygowany plan wydatków budżetowych MZD na 2013 r. zakładał wydatkowanie 80 tys. zł na bieżące utrzymanie i remonty dróg rowerowych (tj. 40% projektu planu wydatków) oraz 2 630 tys. zł na realizację czterech zadań inwestycyjnych (tj. 6,2% projektu planu wydatków i 56,8% planu wydatków).

(dowód: akta kontroli, str. 513-539)

W projekcie na 2014 r. w ramach bieżących wydatków na utrzymanie i remonty MZD planował wydatkowanie 200 tys. zł, w ramach wydatków inwestycyjnych MZD planował realizację pięciu zadań o wartości ogółem 11 151,6 tys. zł, których zakres obejmował m.in. budowę dróg rowerowych i pieszko-rowerowych. Ponadto planowano wydatkowanie 550 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy i przebudowy pięciu dróg rowerowych i pieszko-rowerowych.

W planie wydatków na 2014 r. zamierzenia te zostały ograniczone do kwoty 60 tys. zł (wydatki bieżące na utrzymanie i remonty) oraz 6 936,5 tys. zł na realizację trzech zadań inwestycyjnych.

Skorygowany plan wydatków budżetowych MZD na 2014 r. zakładał wydatkowanie 60 tys. zł na bieżące utrzymanie i remonty dróg rowerowych (tj. 100% projektu planu wydatków) oraz 4 269,7 tys. zł na realizację czterech zadań inwestycyjnych (tj. 62,2% projektu planu wydatków i 61,6% planu wydatków).

(dowód: akta kontroli, str. 516-517)

W projekcie na 2015 r. w ramach bieżących wydatków na utrzymanie i remonty MZD planował wydatkowanie 800 000 zł, w ramach wydatków inwestycyjnych - realizację pięciu zadań o wartości ogółem 11 400 tys. zł, których zakres obejmował m.in. budowę dróg rowerowych oraz pieszko-rowerowych. Ponadto planowano wydatkowanie 194 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy i przebudowy pięciu dróg rowerowych i pieszko-rowerowych.

W planie wydatków na 2015 r. zamierzenia te zostały ograniczone do kwoty 70 tys. zł (wydatki bieżące na utrzymanie i remonty) oraz 6 428,4 tys. zł na realizację czterech zadań inwestycyjnych.

Skorygowany plan wydatków budżetowych MZD na 2015 r. zakładał wydatkowanie 70 tys. zł na bieżące utrzymanie i remonty dróg rowerowych (tj. 8,8% projektu planu wydatków i 100% planu wydatków) oraz 4 348,4 tys. zł na realizację czterech zadań inwestycyjnych (tj. 62,2% projektu planu wydatków i 61,6% planu wydatków).

(dowód: akta kontroli, str. 518-519)

W projektach planów wydatków budżetowych, skorygowanych planach wydatków budżetowych nie wyszczególniano odcinków komunikacyjnych dróg, dla których miały być opracowane projekty, jak też wybudowane (wyznaczone) drogi rowerowe oraz pieszko-rowerowe.

Ponadto z porównania zapisów tabeli 4.10. *Programu* oraz projektów planów wydatków budżetowych MZD na lata 2013-2015 wynikało m.in., że MZD opracowując projekty tych planów nie uwzględniał w ich treści harmonogramu realizacji ścieżek rowerowych określonego wykazem przedstawionym w tej tabeli.

Wyjaśniając powyższe Prezydent Miasta Opola oraz Dyrektor MZD stwierdzili, że *Program* oraz *Studium* nie były dokumentami przyjętymi do realizacji, a wyłącznie dokumentami pomocniczymi, w których zawarte zostały propozycje w jakim kierunku powinien się rozwijać system komunikacji na terenie miasta Opola. Zadania związane z budową infrastruktury rowerowej wpisane do planów budżetu na lata 2013-2014 były pochodną wcześniejszych uzgodnień w tym zakresie z Prezydentem Miasta Opola natomiast na rok 2015, dodatkowo z Zespołem.

(dowód: akta kontroli, str. 144-157, 513-519, 540-551)

6. W latach 2011-2015 (I półrocze) MZD obejmował zarządem od 317,6 km (2011 r.) do 317,75 km (2015 r. I półrocze) dróg. W latach tych o 20,5 km (7,1%) zmalała długość dróg nieposiadających stref uspokojonego ruchu – z 287,7 km w 2011 r. do 267,2 km w I półroczu 2015 r.; oraz wzrosła o 13,65 km (54,1%) długość dróg z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (tj. z drogami, pasami ruchu dla rowerów). W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowe dane o zmianach w długości dróg objętych zarządem MZD w latach 2011-2015 (I półrocze).

Tabela nr 1. Długość dróg będących w zarządzie MZD w latach 2011-2015 (I półrocze):

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I półrocze)
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad (w km)	317,6	316,16	318,02	317,75	317,75
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez stref uspokojonego ruchu oraz dróg ekspresowych i autostrad (w km)	287,7	268,97	268,71	267,2	267,2
Łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów (w km)	25,23	31,34	33,51	37,98	38,88

Według przedstawionych w tym zakresie danych m.in.:

- największy spadek długości dróg bez stref uspokojonego ruchu nastąpił w 2012 r. – o 18,73 km (6,5%), a najmniejszy w 2013 r. – o 0,26 km (0,1%)⁴⁰,
- największy przyrost długości dróg z infrastrukturą separującą ruch drogowy nastąpił w 2012 r. – o 6,11 km (24,2%), a najmniejszy w I półroczu 2015 r. – o 0,9 km (2,4%)⁴¹.

W latach 2011-2015 (I półrocze) sukcesywnie zwiększała się długość infrastruktury drogowej (liniowej i punktowej) służącej poprawie bezpieczeństwa korzystania z dróg przez pieszych i rowerzystów. W latach tych wzrosła długość dróg dla rowerów – o 13,23 km (53%), chodników – o 6,16 km (2,3%), pasów ruchu dla rowerów – o 0,5 km (192,3%); oraz wzrosła liczba przejazdów dla rowerów – o 35 szt. (47,9%), przejść dla pieszych – o 23 szt. (3%), tuneli dla pieszych/rowerzystów – o 2 szt. (40%), wypisy dla pieszych – o 1 szt. (25%), sygnalizacji świetlnej – o 1 szt. (8,3%).

W tabeli nr 2 przedstawiono szczegółowe dane o zmianach w długości oraz ilości elementów infrastruktury drogowej zarządzanej przez MZD w latach 2011-2015 (I półrocze).

Tabela nr 2. Dane o elementach infrastruktury drogowej dla pieszych i rowerzystów na drogach MZD:

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I półrocze)
Drogi dla rowerów (km)	24,97	30,69	32,86	37,21	38,2
Pasy ruchu dla rowerów (km)	0,26	0,65	0,65	0,76	0,76
Chodniki (km)	272,83	274,54	275,73	278,83	278,99
Pobocza (km)	146,92	146,92	146,92	146,92	146,92
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	73	80	82	106	108
Przejścia dla pieszych (szt.)	760	772	776	783	783
Śluzy dla rowerów (szt.)	0	0	0	1	1
Kładki dla pieszych/rowerzystów (szt.)	4	4	4	4	4

⁴⁰ W 2014 r. spadek ten wyniósł 1,51 km (0,6%), a w I półroczu 2015 r. został utrzymany stan z 2014 r.

⁴¹ W 2013 r. przyrost ten wyniósł 2,17 km (6,9%), a w 2014 r. 4,47 km (13,3%).

Tunele dla pieszych/rowerzystów (szt.)	5	5	5	7	7
Wyspy azylu dla pieszych (szt.)	8	9	8	10	10
Sygnalizacje świetlne (szt.)	36	38	39	39	39
Inne elementy infrastruktury (szt.)	0	0	0	0	0

Według danych z tabeli nr 2 m.in.:

- największy przyrost długości dróg rowerowych nastąpił w 2012 r. – o 5,72 km (22,9%), a najmniejszy w I półroczu 2015 r. – o 0,9 km (2,7%)⁴²,
- największy przyrost długości pasów ruchu dla rowerów nastąpił w 2012 r. – o 0,39 km (150%), a najmniejszy w 2014 r. – o 0,11 km (16,9%).

(dowód: akta kontroli, str. 274-278)

7. Na podstawie wyników przeglądów okresowych dróg, wniosków zgłaszanych na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, MZD corocznie sporządzał projekt wydatków budżetowych na bieżące utrzymanie, remonty i inwestycje.

W projektach tych uwzględniano nakłady finansowe związane z infrastrukturą drogową dla pieszych oraz rowerzystów. Projekty te przekazywano Prezydentowi Miasta Opola, który po uchwaleniu budżetu miasta Opola na dany rok przekazywał do MZD informację o wysokości środków budżetowych. Informacja ta stanowiła podstawę dla opracowywania przez Zarząd planów wydatków budżetowych.

Z porównania wysokości nakładów finansowych ujętych w projektach planów wydatków budżetowych i planach wydatków budżetowych MZD wynikało m.in., że zgłaszane potrzeby finansowe na bieżące utrzymanie, remonty i inwestycje były pokrywane w stopniu wynoszącym od 25,4% w 2013 r., poprzez 29,5% w 2015 r., do 30% w 2014 r. Planowane w tych latach wydatki budżetowe Zarząd realizował w stopniu wynoszącym od 23,2% w I półroczu 2015 r., poprzez 89% w 2014 r., do 95,3% w 2013 r. Zrealizowane wydatki budżetowe, w odniesieniu do projektów planów wydatków budżetowych, w okresie objętym kontrolą stanowiły od 6,8% w I półroczu 2015 r., poprzez 24,2% w 2013 r., do 26,7% w 2014 r.

W tabeli nr 3 przedstawiono szczegółowe dane o wysokości środków finansowych planowanych i wydatkowanych przez MZD w latach 2013-2015 (I półrocze) na utrzymanie, remonty i inwestycje.

Tabela nr 3. Dane o wysokości nakładów planowanych i wydatkowanych w zakresie infrastruktury drogowej MZD (w tys. zł):

Wyszczególnienie	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej			Wykonanie planu		
	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I półrocze)
Bieżące utrzymanie	64 684	38 637	42 900	22 350	22 419	19 943	21 753	20 024	8 371
Remonty	15 500	15 013	16 735	205	3 308	2 796	205	3 062	25
Nakłady inwestycyjne	159 452	113 052	95 020	38 292	24 344	22 826	36 028	21 491	2 187
Razem:	239 636	166 702	154 655	60 847	50 071	45 565	57 986	44 577	10 583

Według przedstawionych powyżej danych m.in.:

- w projektach planów wydatków budżetowych MZD największy udział procentowy miały wydatki na inwestycje – 66,5% w 2013 r., 67,8% w 2014 r. i 61,4% w 2015 r., a najmniejszy na remonty – 6,5% w 2013 r., 9% w 2014 r. i 10,8% w 2015 r. Udział

⁴² W 2013 r. przyrost ten wyniósł 2,17 km (7,1%), a w 2014 r. przyrost ten wyniósł 4,35 km (13,2%).

procentowy wydatków na bieżące utrzymanie wynosił – 27% w 2013 r., 23,2% w 2014 r. i 27,7 w 2015 r.,

- w planach wydatków budżetowych Zarządu także największy udział procentowy miały wydatki na inwestycje – 62,9% w 2013 r., 48,6% w 2014 r. i 50,1% w 2015 r., a najmniejszy na remonty – 0,3% w 2013 r., 6,6% w 2014 r. i 6,1% w 2015 r. Udział procentowy wydatków na bieżące utrzymanie wynosił – 36,7% w 2013 r., 44,8% w 2014 r. i 43,8% w 2015 r.,
- w wykonaniu planów wydatków budżetowych największy udział procentowy miały wydatki na inwestycje – 62,1% w 2013 r., 48,2% w 2014 r. (20,7% za I półrocze 2015 r.), a najmniejszy na remonty – 0,4% w 2013 r., 6,9% w 2014 r. (0,2% za I półrocze 2015 r.). Udział wydatków na bieżące utrzymanie wynosił – 37,5% w 2013 r., 44,9% w 2014 r. (79,1% za I półrocze 2015 r.).

W projektach i planach wydatków budżetowych MZD uwzględniano wydatki dotyczące infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w zakresie ich bieżącego utrzymania, remontów i inwestycji. Udział tych wydatków w kwocie projektowanych wydatków ogółem wynosił od 5,6% w 2013 r. do 15,2% w 2015 r. (11,4% w 2014 r.). W planach wydatków budżetowych udział ten wynosił natomiast od 6,8% w 2013 r. do 16,4% w 2015 r. (12,5% w 2014 r.), a w ich wykonaniu od 7,1% w 2013 r. do 13,8% w 2014 r. (8,8% za I półrocze 2015 r.).

W poniższej tabeli przedstawiono dane o wysokości środków finansowych planowanych i wydatkowanych przez MZD w latach 2011-2015 (I półrocze) na utrzymanie, remonty i inwestycje infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów.

Tabela nr 4. Dane o wysokości nakładów planowanych i wydatkowanych w zakresie infrastruktury drogowej MZD przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów (w tys. zł):

Wyszczególnienie	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów			Wykonanie planu		
	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I półrocze)
Bieżące utrzymanie	9 100,0	5 683,0	6 476,0	2 613,5	2 788,8	2 795,0	2 601,4	2 803,5	903,3
Remonty	205,0	200,0	785,7	205,0	200,0	785,7	205,0	200,0	23,2
Nakłady inwestycyjne, w tym na:	4 093,2	13 068,8	16 172,4	1 333,9	3 246,8	3 885,7	1 333,9	3 139,6	0,0
Budowa dróg dla rowerów	940,8	10 536,5	13 359,8	224,4	2 267,9	3 209,6	224,4	2 267,9	0,0
Razem:	14 339,0	29 488,3	36 793,9	4 376,8	8 503,5	10 676,0	4 364,7	8 411,0	926,5

Według danych tabeli nr 4 m.in.:

- w potrzebach ogółem na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów największy udział procentowy miały wydatki na bieżące utrzymanie – 67,9% w 2013 r., inwestycje – po 69% w latach 2014-2015, a najmniejszy udział procentowy miały wydatki na remonty – 1,5% w 2013 r., 1,1% w 2014 r. i 3,4% w 2015 r.,
- w potrzebach nakładów inwestycyjnych udział nakładów na budowę dróg rowerowych wynosił od 23% w 2013 r. do 82,6% w 2015 r. (80,6% w 2014 r.),
- w planach wydatków ogółem na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów największy udział procentowy miały wydatki na bieżące utrzymanie – 62,9% w 2013 r., inwestycje – 52,1% w 2014 r. i 52% w 2015 r.,

- wysokość planowanych nakładów na budowę dróg dla rowerów w nakładach inwestycyjnych wynosiła od 16,8% w 2013 r. do 82,6% w 2015 r. (69,9% w 2014 r.),
- w wykonanych planach wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów największy procentowy udział miały wydatki na bieżące utrzymanie – 62,8% w 2013 r. oraz inwestycje – 51,1% w 2014 r.,
- udział inwestycji związanych z budową dróg dla rowerów w zrealizowanych planach wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów wynosił od 16,8% w 2013 r. do 72,2% w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 274-280, 513-519)

8. Zarząd, za pośrednictwem Urzędu Miasta Opola, podejmował działania w celu pozyskania dodatkowych środków, innych niż z budżetu państwa i jednostki samorządu terytorialnego, tj. z UE na realizację dwóch projektów (dla obu uzyskano wnioskowane dofinansowanie):

- 1) *Budowa węzła komunikacyjnego obwodnicy północnej (drogi krajowej) z drogą wojewódzką 454 (ul. Budowlanych – Sobieskiego) w Opolu.* Całkowita wartość projektu wynosiła 34 943 597,48 zł (dofinansowanie środkami UE 13 808 660,31 zł, tj. 39,52%);
- 2) *Budowa wiaduktu w ciągu ul. Ozimskiej nad linią kolejową PKP wraz z przebudową układu komunikacyjnego ul. Ozimska, Rejtana, Kolejowa w Opolu.* Całkowita wartość projektu wynosiła 24 733 337,31 zł (dofinansowanie środkami EU 1 819 971,87 zł, tj. 7,36%).

(dowód: akta kontroli, str. 70-88)

9. MZD, zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, ewidencję dróg będących w jego zarządzie prowadził w formie elektronicznej⁴³. Na podstawie badania zapisów dziesięciu książek dróg, które objęto oględzinami stwierdzono, że zakres, treść i sposób prowadzenia tej ewidencji był zgodny z zapisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Zgodnie z § 16 ww. rozporządzenia wpisy w ewidencji dróg były aktualizowane, co umożliwiało gromadzenie w sposób ciągły wiedzy o stanie tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 382-512)

W toku kontroli stwierdzono, że zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg prowadzone były dzienniki objazdu dróg, w których zamieszczano dane wynikające ze wzoru takiego dokumentu⁴⁴, tj. zauważone podczas przejazdu usterki i uszkodzenia oraz terminy ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 382-424)

10. W 2012 r. w MZD został opracowany i wdrożony do stosowania dokument pn. „Instrukcja wykonywania przeglądów okresowych i kontroli stanów dróg w Miejskim Zarządzie Dróg w Opolu”, którego załącznikiem był „Protokół okresowej kontroli rocznej/pięcioletniej przeglądu podstawowego/rozszerzonego drogi”. Dokument ten określał, m.in.: podstawy normatywne przeglądów okresowych i kontroli stanu dróg; zasady i zakres ich prowadzenia (w tym dokonywania ocen stanu technicznego dróg i urządzeń bezpieczeństwa), a także definiował pojęcia: przeglądy okresowe, przeglądy bezpieczeństwa ruchu drogowego, okresowe kontrole roczne, okresowe kontrole pięcioletnie, ekspertyzy.

Na lata 2013-2015 w MZD nie opracowano planów przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg.

Kierownik Działu Eksploatacji Dróg w MZD w wyjaśnieniu wskazał na brak przepisu prawnego, który jednoznacznie zobowiązywałby do opracowywania takich planów. Ponadto wyjaśnił, że corocznie przeprowadzana jest kontrola stanu technicznego dróg

⁴³ Ewidencję dróg prowadzono w programie eDIOM 2012, wersji. 2.17.0.25, firmy: DESIGNERS sp. z o.o. Informacje o aplikacji eDIOM dostępne pod adresem: <http://www.designers.pl/eDIOM.php>.

⁴⁴ Załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

w okresie wiosennym, który to okres jest optymalnym, gdyż pozwala - przede wszystkim - na likwidację m.in. skutków uszkodzeń poziomowych. Prowadzenie kontroli stanu technicznego dróg w późniejszym okresie byłoby utrudnione z uwagi na intensywne prowadzenie prac inwestycyjnych i remontowych na drogach. Zdaniem ww. osoby wieloletnia praktyka prowadzenia wiosennych kontroli stanu technicznego dróg potwierdza zasadność przyjętego rozwiązania organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 232-241)

11. W okresie objętym kontrolą inspektorzy nadzoru MZD, realizując obowiązki wynikające z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴⁵, przeprowadzali okresowe kontrole (roczne i pięcioletnie) stanu technicznego dróg, w tym infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych oraz rowerzystów. Stwierdzany w tym zakresie stan faktyczny był dokumentowany w protokołach, w których podawano m.in. podstawowe dane ewidencyjne drogi poddanej oględzinom; opis istniejącego stanu technicznego drogi (w tym m.in. nawierzchni, chodników, dróg rowerowych, krawężników), stanu wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; informację o wyniku weryfikacji realizacji zaleceń (uwag) wynikających z wcześniejszych przeglądów.

Sprawdzenia prawidłowości i terminowości przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego sieci drogowej (w tym infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów) dokonano na podstawie protokołów z kontroli dziesięciu ulic będących odcinkami dróg wojewódzkich⁴⁶, drogi powiatowej⁴⁷ i dróg gminnych⁴⁸.

Stwierdzono, że kontrole te przeprowadzano z wymaganą częstotliwością, tj. co roku. W okresie objętym kontrolą NIK nie dokonywano kontroli okresowej pięcioletniej, gdyż ostatnia taka kontrola była realizowana w 2011 r., a termin wykonania kolejnej przypada na 2016 r.

W wyniku sprawdzenia 27 protokołów z kontroli dróg stwierdzono, że wszystkie kontrole okresowe zostały przeprowadzane przez inspektorów nadzoru MZD, posiadających aktualne zaświadczenie o wpisie na listę członków izby samorządu zawodowego inżynierów budownictwa oraz wymagane uprawnienia budowlane. W protokołach odnotowywano m.in. stan techniczny nawierzchni dróg, chodników i dróg rowerowych, a ustalenia te potwierdzone były podpisami osób wykonujących kontrolę. W ww. protokołach nie zamieszczono danych świadczących o niewłaściwym stanie technicznym chodników i dróg rowerowych (ich stan oceniano, jako co najmniej dobry) i nie sformułowano żadnych zaleceń.

(dowód: akta kontroli, str. 56-69, 427-512)

12. W planach wydatków budżetowych MZD na remonty nie wyszczególniano odrębnych potrzeb remontowych w zakresie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. W planach tych ujmowano m.in. nakłady dotyczące bieżącego utrzymania chodników oraz nakłady inwestycyjne na budowę dróg rowerowych oraz chodników.

Z analizy zapisów ewidencji dróg rowerowych administrowanych przez MZD oraz protokołów przeglądów okresowych stanu dróg wynikało m.in., że tylko jeden z dziesięciu odcinków dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych (poddanych

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

⁴⁶ DW 423 – dwie ulice: Oświęcimska i Ozimska; DW 454 – ulica Budowlanych. Wszystkie z separacją dróg rowerowych.

⁴⁷ P 1707 O – dwie ulice: Sosnkowskiego – z separacją dróg rowerowych i Głogowską – bez separacji dróg rowerowych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁸ G 103548 – ulica Okulickiego – z separacją dróg rowerowych; G 103774 – ulica Powstańców Śląskich – z separacją dróg rowerowych; G 103779 – ulica Krakowska – dwa odcinki bez separacji dróg rowerowych; G 103823 – ul. Św. Wojciecha – bez separacji dróg rowerowych.

ogłędzinom w trakcie kontroli NIK) został oddany do użytku przed 2000 r.⁴⁹, a w latach 2012-2014 zostało oddanych do użytku cztery⁵⁰. W protokołach przeglądów okresowych nie zawarto zapisów wskazujących na potrzebę realizowania na tych drogach rowerowych i chodnikach prac remontowych.

(dowód: akta kontroli, str. 202-220, 513-519)

13. Sprawdzenie stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów przeprowadzono poprzez oględziny dziesięciu odcinków dróg o łącznej długości 11 021 m, na których w ostatnich latach odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, w tym pięciu odcinków z separacją ruchu pieszych i rowerzystów od ruchu samochodowego⁵¹ o łącznej długości 5 605 m oraz pięciu bez separacji⁵² o łącznej długości 5 416 m.

Przeprowadzone oględziny potwierdziły dobry stan nawierzchni sześciu dróg rowerowych⁵³.

14. Przeprowadzone oględziny dziesięciu dróg wykazały, że parametry chodników oraz dróg dla rowerów były zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg i wymagań określonych w Wytycznych.

Na badanych odcinkach nie stwierdzono progów i uskoków utrudniających ruch rowerowy. Krawędzie chodników przylegających bezpośrednio do jezdni nie były uszkodzone. Parametry techniczne chodników, dróg dla rowerów i pasów ruchu dla rowerów, w zakresie szerokości, usytuowania względem krawędzi jezdni i utwardzenia, były zgodne z normami określonymi w rozdziałach 8 i 9 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg.

Sprawdzenie czterech projektów budowlanych budowy lub przebudowy dróg zrealizowanych w latach 2013-2015 (I półrocze) wykazało, że przy projektowaniu uwzględniano zasady wynikające z przepisów m.in. ww. rozporządzenia, tj. § 43 i § 44 (chodniki), oraz § 46 i § 47 (drogi rowerowe).

(dowód: akta kontroli, str. 202-224)

15. W kontrolowanym okresie MZD realizował 15 inwestycji drogowych (dziewięć w zakresie budowy oraz sześć w zakresie remontów i przebudowy), których łączna długość wynosiła 8,6 km (3,5 km w 2013 r. i 5,1 km w 2014 r.). Przy ich realizacji na odcinku 6,7 km została uwzględniona separacja ruchu drogowego i rowerowego (1,2 km w 2013 r. i 5,5 km w 2014 r.), a na odcinku 1,9 km nie uwzględniono separacji ruchu drogowego i rowerowego (1,3 km w 2013 r. i 0,6 km w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 513-519)

16. Polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej dla MZD na lata 2013-2015⁵⁴, m.in. z tytułu obrażeń i szkód, jakie ponieśli użytkownicy dróg, spowodowanych złym stanem tych dróg bądź złą jakością wykonanych robót, zostały wykupione przez Miasto Opole, reprezentowane przez Prezydenta Miasta, w ramach umowy generalnej NR 03/12/2012/OP z dnia 28 grudnia 2012 r. zawartej na lata 2013-2015 przez Miasto Opole z Towarzystwem Ubezpieczeniowym UNIQA z siedzibą w Łodzi.

⁴⁹ Najstarszy odcinek został oddany do użytku w 1997 r. – ul. Oświęcimska od posesji 102 do stacji Tauron o długości 675 m.

⁵⁰ ul. Sosnkowskiego – lata 2012-2014; ul. Okulickiego – 2014 r.; ul. Ozimska – 2012 r.; ul. Powstańców Śląskich – 2012 r.

⁵¹ Odcinki dróg: DW 423 o łącznej długości - 1 990 m; DW 454 - 1 180 m; P17077 O - 1 907 m; G 103548 - 528 m.

⁵² Odcinki dróg: P 1707 O - 3 802 m; G 103774 - 800 m; G 103749 - 766 m; G 103823 - 48 m.

⁵³ Zlokalizowanych w ciągu dróg: P 1707 O – ul. Sosnkowskiego; P 1707 O – ul. Głogowska; G 103774 – ul. Powstańców Śląskich; G 103779 – ul. Krakowska; G 103823 – ul. Św. Wojciecha.

⁵⁴ Na 2013 r. – Polisa Nr 998-K 100346 z dnia 28 grudnia 2012 r.

Na 2014 r. – Polisa Nr 998-K 100352 z dnia 19 grudnia 2013 r.

Na 2015 r. – Polisa Nr 998-K 100572 z dnia 16 grudnia 2014 r.

Zakres ubezpieczenia MZD określony został w załączniku nr 1 do ww. umowy generalnej – *szczegółowe warunki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w zakresie dróg, placów wewnętrznych, dróg osiedlowych*. Koszt wykupionej na rzecz MZD polisy ubezpieczeniowej wynosił 459 890 zł w każdym roku w latach 2013-2015.
(dowód: akta kontroli, str. 242-266)

Łącznie w latach 2013-2015 (I kwartał) ubezpieczyciel wypłacił 44 odszkodowania (w tym: 18 - w 2013 r., 16 - w 2014 r. i 10 - w I półroczu 2015 r.).

Kwota wypłaconych 37 pieszym i 7 rowerzystom przez ubezpieczyciela odszkodowań wyniosła, w: 2013 r. - 42 904 zł, w 2014 r. - 41 448 zł i w I półroczu 2015 r. - 28 770 zł.

Najniższa kwota wypłaconego przez ubezpieczyciela odszkodowania wynosiła 454,50 zł z tytułu uszkodzenia roweru przez poszkodowanego, w wyniku najechania na ubytek w nawierzchni jezdni⁵⁵. Natomiast najwyższa wynosiła 18 303,03 zł i obejmowała: zadośćuczynienie za doznany ból i cierpienie – 11 tys. zł, koszty leczenia i rehabilitacji – 895 zł, koszty opieki osób trzecich – 1 008 zł, koszty dojazdów – 150 zł, koszty naprawy roweru – 92 zł, utracone dochody – 3 685 zł, odsetki za zwłokę w wypłacie odszkodowania – 123,03 zł⁵⁶. Niezależnie od ww. odszkodowań wypłaconych przez ubezpieczyciela, MZD nie wypłacał odszkodowań w żadnym innym trybie.
(dowód: akta kontroli, str. 267-270)

17. Analiza treści przedmiotu skarg opisanych w prowadzonej w MZD „Ewidencji skarg” wykazała, że w latach 2011-2015 (I półrocze) do MZD nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące złego stanu technicznego lub zagrażającej bezpieczeństwu ruchu drogowego organizacji ruchu na sieci zarządzanej infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom.
(dowód: akta kontroli, str. 271-273)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W wyniku oględzin mających na celu weryfikację rzetelności wywiązywania się kontrolowanej jednostki z obowiązku należytego utrzymania dróg, na czterech odcinkach dróg rowerowych⁵⁷ stwierdzono następujące nieprawidłowości, uchybienia lub usterki mogące powodować wzrost zagrożenia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego⁵⁸: miejscową vegetację roślin na szerokości do 30 cm drogi rowerowej i długości około 30 m, poprzeczne obniżenia poziomu nawierzchni drogi rowerowej (kostka betonowa) spowodowane miejscowym obniżeniem poziomu jej podbudowy⁵⁹; miejscowe wyniesienie poziomu nawierzchni drogi rowerowej (kostka betonowa) spowodowane miejscowym oddziaływaniem systemu korzeniowego drzew, poprzeczne obniżenia poziomu nawierzchni drogi rowerowej (kostka betonowa) spowodowane miejscowym obniżeniem poziomu jej podbudowy, miejscowe braki ciągłości nawierzchni drogi rowerowej spowodowane kradzieżą elementów jej budowy (kostka granitowa, kostka betonowa)⁶⁰, spękanie nawierzchni asfaltowej z ubytkami na dylatacji wiaduktu⁶¹, miejscowe wyniesienie poziomu nawierzchni drogi rowerowej (kostka betonowa) spowodowane miejscowym oddziaływaniem systemu korzeniowego drzew, jak też punktowym zaniżeniem poziomu nawierzchni drogi rowerowej (asfalt) spowodowane usunięciem innych elementów infrastruktury technicznej drogi⁶².

⁵⁵ Decyzja z dnia 22.04.2015 r., szkoda nr U/042094/2015 z dnia 17.03.2015 r.

⁵⁶ Decyzja z dnia 15.01.2014 r., szkoda nr U/235867/2013 z dnia 16.08.2013 r.

⁵⁷ DW 423 – dwie ulice: Oświęcimska i Ozimska; DW 454 – ulica Budowlanych; P 1707 O – ul. Głogowska; G 103548 – ul. Okulickiego.

⁵⁸ Nawet w sytuacji, gdy nie wszystkie wady i usterki stanowiły naruszenie wymogów wynikających z rozdziału 9 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg.

⁵⁹ ul. Okulickiego na odcinku od ul. Oleskiej do ul. Sosnkowskiego.

⁶⁰ ul. Oświęcimska na odcinku od stacji transformatorowej Tauron do posesji 102.

⁶¹ ul. Ozimska – wiadukt na odcinku od ul. Horoszkiewicza do ul. Jakuba Kani.

⁶² ul. Budowlanych na odcinku od wjazdu na parking do wjazdu do hipermarketów Kaufland, Obi.

Naruszało to art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2. Część z tych zagrożeń została usunięta w trakcie kontroli NIK (dowód: akta kontroli, str. 340-381)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶³, wnosi o kontynuowanie działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie niniejszej kontroli wad nawierzchni dróg, mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa niechronionym uczestników ruchu drogowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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 Opolu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, dnia 15 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy
Edward Wrzeszcz
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Zygmunt Świętek
Specjalista k.p.

.....
podpis

⁶³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: ustawa o NIK.