LBY.430.005.2020
Nr ewid. 193/2020/P/20/058/LBY

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA NA RZECZ POPRAWY BEZPIECZEŃSTWA NA PRZEJŚCIACH DLA PIESZYCH W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy

Tomasz Sobecki

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marek Opioła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 23.02.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 8

4. WNIOSKI 14

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 15

5.1. Identyfikowanie i monitorowanie stanu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych 15
5.1.1. Przygotowanie organizacyjne skontrolowanych jednostek do wykonywania zadań 15
5.1.2. Identyfikacja zagrożeń występujących na przejściach dla pieszych 21
5.1.3. Stan bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i typowanie najbardziej niebezpiecznych z nich 29
5.2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych 39
5.2.1. Organizacja ruchu na najbardziej niebezpiecznych przejściach dla pieszych 40
5.2.2. Regionalne działania na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych 48
5.2.3. Eliminowanie zagrożeń na najbardziej niebezpiecznych przejściach dla pieszych 50
5.2.4. Działania kontrolno-prewencyjne prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych 57

6. ZAŁĄCZNIKI 64

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 64
6.2. Regionalne działania na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych 74
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 89
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 98
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 100
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 101
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 103

Zdjęcie na okładce:
©bzyxx - stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

udp	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, zm.);
prd	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.);
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
KGP	Komenda Główna Policji;
KMP	Komenda Miejska Policji;
KPP	Komenda Powiatowa Policji;
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
MZD	Miejski Zarząd Dróg;
MZIDiT	Miejski Zarząd Infrastruktury Drogowej i Transportu;
NPBRD	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
SEWIK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji;
UM	Urząd Miasta;
WRBRD	Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
ZDM	Zarząd Dróg Miejskich;
ZDMiKP	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej;
ZDP	Zarząd Dróg Powiatowych;
ZDW	Zarząd Dróg Wojewódzkich;
audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego	zgodnie z art. 4 pkt 29 udp – niezależna, szczegółowa, techniczna ocena cech projektowanej, budowanej, przebudowywanej lub użytkowanej drogi publicznej pod względem bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego;
kolizja drogowa	zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 64, ze zm.) – zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne;
pieszy	zgodnie z art. 2 pkt 18 prd – osoba znajdująca się poza pojazdem na drodze i niewykonująca na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami; za pieszego uważa się również osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także osobę w wieku do 10 lat kierującą rowerem pod opieką osoby dorosłej;
przejście dla pieszych	zgodnie z art. 2 pkt 11 prd – powierzchnia jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczona do przechodzenia przez pieszych, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi;
utrzymanie drogi	zgodnie z art. 4 pkt 20 udp – wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu;
wypadek drogowy	zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach – zdarzenie drogowe, w wyniku którego była osoba zabita lub ranna;
zdarzenie drogowe	zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach – wypadek drogowy albo kolizja drogowa.

1. WPROWADZENIE

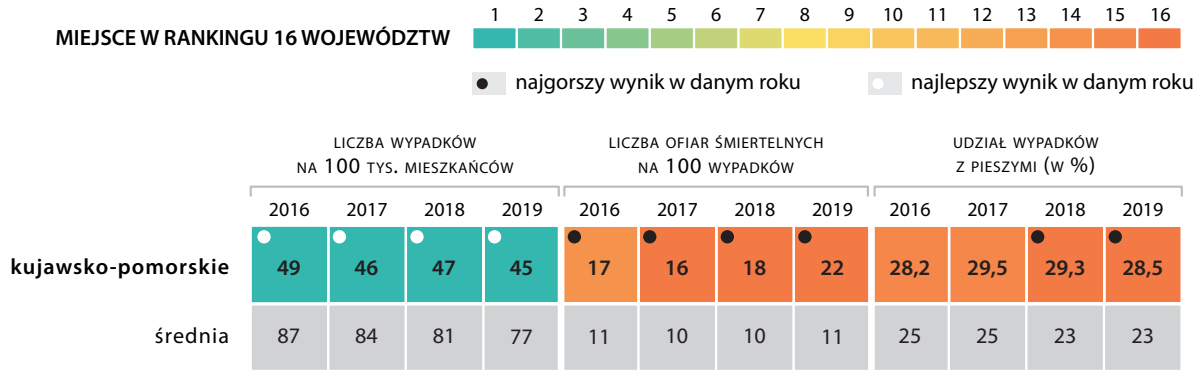
Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych podejmowały skuteczne działania w celu poprawy bezpieczeństwa w tych miejscach?

W województwie kujawsko-pomorskim[1] w latach 2016–2019 r. wskaźnik ciężkości wypadków, a także liczba wypadków z udziałem pieszych należały do najwyższych w kraju[2], pomimo że ryzyko zaistnienia wypadku od wielu lat było na tym obszarze najniższe[3]. W okresie tym wypadki z udziałem pieszych stanowiły 28,8% wszystkich wypadków (1119). Straciło w nich życie 161 osób, a 994 zostały ranne. Społeczne koszty najtragiczniejszych zdarzeń sięgnęły 386,4 mln zł[4]. Na przejściach dla pieszych, z definicji najbezpieczniejszych miejscach do przekraczania jezdni, życie straciło 56 osób a 610 zostało rannych[5].

Infografika nr 1

Wskaźniki: ryzyka zaistnienia wypadków, ciężkości wypadków, liczby wypadków z udziałem pieszych w poszczególnych województwach w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportów KRBRD „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie …".

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy ww. organy podejmowały rzetelne działania w zakresie identyfikacji i monitorowania najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych?
2. Czy ww. organy podejmowały skuteczne działania w celu eliminowania zagrożeń w tych miejscach?

Jednostki kontrolowane

I. Organy zarządzające ruchem:

1. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
2. Oddział GDDKiA w Bydgoszczy

urzędy miast w:

3. Bydgoszczy,
4. Toruniu,
5. Grudziądzu,
6. Włocławku

starostwa powiatowe w:

7. Nakle nad Notecią,
8. Inowrocławiu,
9. Brodnicy.

Problem zdarzeń drogowych jest złożony i wymaga systemowego podejścia[6]. Szacuje się, że uczestnik ruchu drogowego popełnia błędy, które są przyczyną 70–90% wypadków[7], niemniej zagadnienie to wymaga umiejscowienia w szerszym kontekście. Do zdarzeń drogowych przyczyniają się także błędy planistyczne i projektowe w zakresie organizacji ruchu oraz źle utrzymana infrastruktura drogowa.

Ze względu na utrzymujące się w województwie stałe, niepokojące tendencje dotyczące liczby i skutków wypadków na przejściach dla pieszych[8], NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą skuteczności działań podejmowanych w celu poprawy bezpieczeństwa w tych miejscach. Objęła nią organy odpowiedzialne za:

[1] Dalej także: „województwo".

[2] Wskaźnik ciężkości wypadków (liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków) w latach 2016–2019 był najwyższy w kraju (odpowiednio: 17, 16, 18, 22). Odsetek wypadków z udziałem pieszych w latach 2018 i 2019 był najwyższy w kraju (odpowiednio: 29,3%; 28,5%), a w latach 2016 i 2017 drugi pod względem wielkości (odpowiednio: 28,2%; 29,5%).

[3] Por. wskaźnik demograficzny – liczba wypadków na 100 tys. mieszkańców (w latach 2016–2019 nieprzerwanie najniższy w kraju: 49, 46, 47, 45).

[4] Przyjmując za KRBRD koszt jednostkowy ofiary śmiertelnej – 2,4 mln zł. Por. www.krbrd.gov pl/pl/koszty-zdarzen-drogowych.html.

[5] Por. „Informacje o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko-pomorskiego …" za poszczególne lata publikowanych przez KWP w Bydgoszczy.

[6] O zasadzie systemowego podejścia do bezpieczeństwa ruchu drogowego traktuje NPBRD.

[7] Szczuraszek T., Diagnoza bezpieczeństwa ruchu drogowego, Bydgoszcz 2010, s. 209.

[8] W latach 2016–2019 na przejściach dla pieszych w województwie miało miejsce w poszczególnych latach od 15% do 20% wszystkich wypadków, śmiercią poszkodowanych kończył się średnio co 10 wypadek.

II. Zarządcy dróg:
Oddział GDDKIA w Bydgoszczy,
10. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy,
zarządy dróg miejskich w:
11. Bydgoszczy,
12. Toruniu,
13. Grudziądzu,
14. Włocławku
zarządy dróg powiatowych w:
15. Nakle nad Notecią,
16. Inowrocławiu,
17. Brodnicy.

III. Organy kontroli ruchu drogowego:
komendy miejskie Policji w:
18. Bydgoszczy,
19. Toruniu,
20. Grudziądzu,
21. Włocławku,
komendy powiatowe Policji w:
22. Nakle nad Notecią,
23. Inowrocławiu,
24. Brodnicy.

Okres objęty kontrolą
2016–2020 (I półrocze)

– zarządzanie ruchem (w czterech miastach na prawach powiatu oraz trzech starostwach),
– zarządzanie drogami (w czterech zarządach dróg miejskich i trzech powiatowych),
– nadzór nad ruchem drogowym (w czterech komendach miejskich Policji i trzech powiatowych).

NIK analizowała przy tym wszystkie elementy systemowego podejścia do bezpieczeństwa, a więc kwestie zarządzania instytucjonalnego, konkretne działania (interwencje) oraz ich rezultaty.

2. OCENA OGÓLNA

Brak skutecznych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Działania realizowane w latach 2016–2020 (I półrocze) przez organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w województwie kujawsko-pomorskim nie były skuteczne, ponieważ nie wpłynęły na spadek zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w tych miejscach.

Kontrola wykazała szereg nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu na przejściach dla pieszych. Polegały one m.in. na niezgodnym z prawem lub nierzetelnym wypełnianiu podstawowych obowiązków przez skontrolowane organy. Większość zarządzających ruchem zatwierdzała organizacje ruchu obejmujące przejścia dla pieszych na podstawie niekompletnych projektów, a następnie nie poddawała sposobu ich realizacji rzetelnym i regularnym kontrolom, najczęściej z powodu braków kadrowych. Co więcej, ustalono, że nawet w przypadku ich wykonywania były one nierzetelne, nieregularne i nieskuteczne, ponieważ nie pozwoliły na zidentyfikowanie istotnych nieprawidłowości. W sposób odpowiedni kontrole te prowadziły jedynie trzy z 10 zobowiązanych do tego jednostek.

Policja nie dysponowała wiarygodnymi statystykami zdarzeń drogowych. Nieprawidłowości w ich dokumentowaniu czy rejestracji danych w SEWiK stwierdzono w sześciu z siedmiu skontrolowanych komend. NIK ustaliła przy tym, że 14 z 17 zarządców dróg i zarządzających ruchem nie zbierało danych o wypadkach we własnym zakresie i w razie potrzeby korzystało wyłącznie z informacji od Policji. Brak lub nierzetelność tych informacji uniemożliwiały jednak planowanie adekwatnych działań zapobiegawczych wobec konkretnych, szczególnie niebezpiecznych przejść dla pieszych.

Pozytywnie oceniono typowanie przez Policję niebezpiecznych przejść dla pieszych. Jednak brak rozpowszechniania informacji o ich lokalizacji, przy jednoczesnym braku analogicznych czynności u niemal wszystkich zarządzających ruchem i drogami, nie pozwalał na podejmowanie skoordynowanych i efektywnych działań, których celem było wyeliminowanie występujących zagrożeń.

Wybrane przez NIK najbardziej niebezpieczne przejścia dla pieszych, w większości cechowały się odpowiednim stanem technicznym. Występowały jednak na nich zagrożenia, których nie zidentyfikowali zarządcy. Organizacje ruchu w przypadku 23 z 91 analizowanych przejść nie były zgodne z ich zatwierdzonymi projektami. Ponadto znaki pionowe informujące o przejściach były przesłonięte, oznakowanie poziome wytarte, a widoczność pieszego oczekującego na przejście przez jezdnię jak i zbliżającego się pojazdu ograniczona.

W Policji, choć w ostatnich latach podjęto działania na rzecz wzmocnienia kadrowego pionów ruchu drogowego, zdecydowana większość funkcjonariuszy nie przeszła specjalistycznych szkoleń. Nie stworzono im również możliwości dokonywania systemowych analiz bezpieczeństwa w ruchu, innych niż przetwarzanie danych statystycznych, mimo posiadanych przez Policję sił i środków w istniejących szkołach resortowych. Plany policyjnej aktywności tworzono w miejskich i powiatowych komendach, najczęściej powielając sformułowania z planu wojewódzkiego. Wszystko to sprawiło, że większość jednostek Policji z garnizonu kujawsko-pomorskiego nie zrealizowała w 2019 r. przyjętych założeń związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszym.

NIK pozytywnie oceniła zaangażowanie skontrolowanych podmiotów w kampanie profilaktyczno-edukacyjne związane z bezpieczeństwem na przejściach dla pieszych. Jednostki objęte kontrolą dostrzegały potrzebę wzajemnej współpracy. Jednak brak powszechnych zasad dotyczących przepływu informacji powodował, że podejmowane działania nie zawsze miały komplementarny charakter i były zsynchronizowane w czasie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak analiz dotyczących bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Pomimo posiadania odpowiednich możliwości do diagnozowania i monitorowania stanu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, skontrolowane jednostki, poza nielicznymi wyjątkami, nie podejmowały takich działań, a w zakresie historii zdarzeń drogowych polegały niemal wyłącznie na policyjnych statystykach. W większości podmiotów informacje o tych zdarzeniach nie były gromadzone w ogóle lub pozyskiwano je incydentalnie, co uniemożliwiało prowadzenie analizy w celu ustalenia przyczyn wypadków i podjęcia działań zapobiegawczych. Dane o liczbie i miejscach zdarzeń z udziałem pieszych we własnych bazach gromadził jedynie Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, ZDMiKP w Bydgoszczy oraz MZD w Toruniu. Wyniki kontroli nie wykazały przy tym, aby jednostki Policji odmawiały przekazywania zainteresowanym podmiotom tego rodzaju danych. [str. 31]

Nierzetelne statystyki policyjne w zakresie zdarzeń drogowych

Kontrola NIK po raz kolejny[9] ujawniła, że skala i powtarzalność nieprawidłowości dotyczących prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w SEWiK, budzi wątpliwości, co do wiarygodności systemu[10]. W wyniku analizy opisów dotyczących zdarzeń drogowych oraz sposobu ich odwzorowania w SEWiK, kontrolerzy NIK ustalili, że zarówno dokumenty jak i baza danych zawierały informacje ze sobą sprzeczne lub niekompletne. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu z siedmiu skontrolowanych komend. W KPP w Nakle nad Notecią dotyczyły 82% zbadanych spraw, w KPP w Brodnicy – 77%, w KMP w Bydgoszczy – 70%, w KMP w Grudziądzu – 54%, w KMP we Włocławku 38%, w KPP w Inowrocławiu 34%. [str. 34]

Poza Policją brak zasad oceny i typowania niebezpiecznych miejsc

Zarządzający ruchem i drogami, poza nielicznymi wyjątkami, nie opracowali zasad dokonywania oceny stanu bezpieczeństwa przejść dla pieszych i metodologii typowania najbardziej niebezpiecznych z nich. Zasady typowania takich miejsc zostały określone przez Policję w wojewódzkich, a na ich podstawie także powiatowych i miejskich programach poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. Bazowano przy tym na wskaźnikach zarówno ilościowych, odwołując się do historii zdarzeń drogowych, jak i jakościowych – nawiązujących do charakterystyki rejonu i społecznych odczuć dotyczących zagrożeń. Choć Komendanci wywiązywali się z nałożonego na nich obowiązku, informacje o wytypowanych niebezpiecznych przejściach dla pieszych nie zawsze przekazywano lokalnym samorządom i zarządcom dróg. Jeśli dzielono się tymi danymi to zazwyczaj w formie ustnej na posiedzeniach komisji zajmujących się bezpieczeństwem i organizacją ruchu. [str. 37]

Policyjne analizy bez wyodrębniania kwestii przejść dla pieszych

W skontrolowanych Komendach sporządzano okresowe statystyki zdarzeń drogowych, na podstawie których opracowywano (roczne, półroczne, kwartalne i miesięczne) informacje o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[9] Por. informacje z kontroli nr: P/13/100 Działania policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym, I/15/002 Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, P/16/035 Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.

[10] Jakkolwiek NIK sformułowała szereg zastrzeżeń co do wiarygodności danych w systemie SEWiK, to mając na uwadze fakt, iż jest to aktualnie jedyna w Polsce baza danych o zdarzeniach drogowych, niektórych analiz w zakresie niezbędnym dla kontroli dokonano również z wykorzystaniem danych z tego systemu.

W dokumentach tych jednak nie wyodrębniano kwestii dotyczących zdarzeń na przejściach dla pieszych. Zagadnienia te były za to ujmowane przez jednostki Policji w miesięcznych i kwartalnych ocenach realizacji lokalnych programów poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym oraz informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie działania jednostki. Pomimo, że charakteryzowały się one różnym zakresem i stopniem szczegółowości, to co do zasady dokonywano przy tym diagnozy zagrożeń wyłącznie na bazie analiz danych statystycznych o liczbie zdarzeń, nie wykorzystując możliwości sporządzenia opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania potencjałem naukowym chociażby szkół policyjnych. [str. 34]

Ograniczona współpraca ze specjalistami

Poza nielicznymi wyjątkami nie korzystano z pomocy specjalistów bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu ustalenia zagrożeń na przejściach dla pieszych oraz pozyskania rekomendacji, co do sposobu ich eliminowania. Jeśli podejmowano taką współpracę to zaledwie w pojedynczych przypadkach. Na tym tle wyróżniał się Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, który w latach 2019–2020 prowadził audyty bezpieczeństwa przejść dla pieszych. Pozostałe jednostki weryfikowały stan bezpieczeństwa w tych miejscach głównie w ramach kontroli, do których prowadzenia obligowały przepisy. Informacje dotyczące nieprawidłowości w stanie technicznym infrastruktury drogowej oraz w sposobie oznakowania dróg, przekazywały im także jednostki Policji. [str. 23]

Nieterminowe kontrole dotyczące wprowadzania organizacji ruchu

Spośród 10[11] jednostek, które w okresie objętym kontrolą, zobowiązane były weryfikować sposób wdrażania organizacji ruchu – dwie wykonywały te zadania z naruszeniem wymaganych (14-dniowych) terminów. W UM w Toruniu nie sposób było zweryfikować poprawność wykonywania tego obowiązku, bowiem z powodu nierzetelnie prowadzonej ewidencji projektów, NIK nie mogła ustalić daty rzeczywistego wprowadzenia organizacji ruchu i w konsekwencji terminowości zrealizowania kontroli. Urząd nie posiadał także dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie lub nie precyzował dat podejmowanych działań. [str. 25]

Brak, nieregularne lub nieskuteczne kontrole organizacji ruchu

Regularne kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadziły jedynie trzy z 10 zobowiązanych do tego jednostek. W pozostałych nie prowadzono ich w ogóle, realizowano je bez zachowania wymaganej częstotliwości lub nierzetelnie dokumentowano ich przebieg, tj. w sposób uniemożliwiający weryfikację terminowości. Ponadto stwierdzono, że nawet w przypadku ich wykonywania były one nieskuteczne, bowiem nie doprowadziły do zidentyfikowania rozbieżności między faktyczną organizacją ruchu, a jej zatwierdzonym projektem. [str. 25]

Prawidłowo realizowane kontrole okresowe stanu technicznego dróg

Wszystkie zarządy dróg regularnie prowadziły roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego dróg, powierzając ich wykonanie osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia. Stan techniczny i sposób oznakowania przejść dla pieszych weryfikowany był w każdej z ww. kontroli.

[11] W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania ruchem na terenie powiatu brodnickiego prowadził do maja 2019 r. Zarząd Dróg Powiatowych, a następnie starosta.

W czterech zarządach informacji o przeprowadzonych okresowych kontrolach nie ujmowano jednak w książkach dróg, a w sześciu, w książkach objazdów dróg nie rejestrowano części wymaganych informacji. [str. 28]

Zróżnicowany stan niebezpiecznych przejść dla pieszych

Na potrzeby kontroli, na bazie informacji pozyskanych od jednostek Policji, wytypowano 91 lokalizacji, w których w okresie objętym kontrolą, dochodziło do największej liczby (koncentracji) zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych. Miejsca te, uznając za najbardziej niebezpieczne, objęto oględzinami przy udziale specjalisty ds. inżynierii ruchu, a w przypadku dróg krajowych – audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Miejsca, w których stan nawierzchni dróg oceniono jako zły, były nieliczne, chociaż nieprawidłowości w tym zakresie NIK stwierdziła na drogach zarządzanych przez cztery jednostki. Zastrzeżenia dotyczące oznakowania poziomego przejść dla pieszych kontrolerzy sformułowali wobec sześciu zarządów dróg. [str. 50]

Ograniczona widoczność na niebezpiecznych przejściach dla pieszych

Stwierdzono przypadki, w których znaki informujące o przejściu i organizacji ruchu w tych miejscach (np. o ograniczeniu dopuszczalnej prędkości) były przesłonięte przez gałęzie drzew, krzewy lub inne znaki pionowe. Nieprawidłowości zidentyfikowano na drogach administrowanych przez pięć zarządów dróg. Dokonywane w czasie oględzin pomiary widoczności odległości, z której dostrzec można było pieszego i nadjeżdżający pojazd, przeprowadzone zarówno w dzień jak i po zmroku, na ogół wykazywały wartości, które przy zachowaniu dopuszczalnej prędkości pozwalały kierującym na zatrzymanie pojazdu (ponad 100 m). Wystąpiły jednak dwa przypadki, w których czas na taką reakcję był znacznie ograniczony (widoczność ograniczona do około 20 m). Dyrektorzy zarządów dróg, po poinformowaniu ich o ustaleniach oględzin NIK, podejmowali niezwłoczne działania w celu uporządkowania przydrożnej zieleni, a także ujmowali w planach remontowych i inwestycyjnych odcinki, gdzie nawierzchnia była zniszczona lub oznakowanie poziome wymagało odnowienia. [str. 53]

Zagrożenia dla życia i zdrowia na jednym z przejść dla pieszych

W przypadku czterech z 91 objętych oględzinami przejść dla pieszych (4,4%) kontrolerzy, przy współudziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu, ocenili, że przekraczanie jezdni w tych miejscach wiąże się z podwyższonym ryzykiem ze względu na obowiązującą tam organizację ruchu (np. bezpośrednie sąsiedztwo parkingów lub zatok autobusowych). W jednym przypadku stwierdzono, że dalsze korzystanie z przejścia dla pieszych[12] może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia uczestników ruchu drogowego. Kontroler poinformował Dyrektora ZDW w Bydgoszczy, w trybie art. 51 ustawy o NIK, o stwierdzonym zagrożeniu. [str. 50]

Ponad połowa zbadanych projektów organizacji ruchu niekompletna

Kontrolerzy przeanalizowali 90 projektów organizacji ruchu dla odcinków, dróg, które obejmowały przejścia dla pieszych uznane za najbardziej niebezpieczne. Nieprawidłowości związane z ich zatwierdzaniem stwierdzono w siedmiu z dziesięciu[13] urzędów, w których wykonywano te obowiązki.

[12] W Rypinie na ul. Powstania Styczniowego 2a, DW 534. W okresie objętym kontrolą w tym miejscu, doszło do dwóch zdarzeń polegających na najechaniu na pieszego.

[13] W powiecie brodnickim zadania te realizował najpierw ZDP (do maja 2019 r.) a następnie pracownik starostwa.

Ponad połowa (54%) zatwierdzonych projektów nie spełniała wymagań określonych w § 5 i § 7 rozporządzania Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[14]. W rezultacie, na etapie zatwierdzania organizacji ruchu nie były brane pod uwagę wymagane prawem informacje wynikające z takich dokumentów jak: plany orientacyjne, opisy techniczne, parametry i geometria drogi czy opisy ruchu, bądź zatwierdzano takie, których pomimo obowiązku w ogóle nie zaopiniowała Policja czy zarządy dróg. W przypadku kilku jednostek wszystkie[15] lub 90%[16] objętych badaniem projektów było niekompletnych. [str. 41]

W 23 przypadkach organizacja ruchu odmienna od jej projektu

Oględziny wykazały, że dla 23 z 91 objętych oględzinami przejść dla pieszych (25%) faktyczny sposób organizacji ruchu różnił się od zatwierdzonego projektu. Brakowało ujętych w dokumentacji znaków (najczęściej linii warunkowego zatrzymania pojazdów przed przejściem) bądź stosowano urządzenia, które nie zostały w niej przewidziane. W jednym przypadku[17] wybudowano przejście dla pieszych oraz zamontowano znaki drogowe, pomimo braku zatwierdzonej organizacji ruchu. Na skutek kontroli NIK opracowano i zatwierdzono projekt stałej organizacji ruchu w tym miejscu. Stwierdzono także, że obowiązujące w Bydgoszczy i Inowrocławiu dwie organizacje ruchu, choć zrealizowane zostały zgodnie z projektami, naruszały zasady wynikające z przepisów prawa. [str. 44]

Podejmowane działania nie zawsze związane z zagrożeniami

Skontrolowane jednostki podejmowały działania w celu podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych np. doświetlając je lub wprowadzając organizacje ruchu z uwzględnieniem znaków aktywnych czy środków uspokojenia ruchu. Zważywszy jednak na fakt, że większość z tych jednostek nie gromadziła informacji i nie analizowała przyczyn zdarzeń drogowych na przejściach dla pieszych, wybór tych działań nie zawsze miał indywidulany charakter, korespondujący wprost z występującymi w danym miejscu zagrożeniami. Wprowadzane zmiany wynikały raczej z realizacji ogólnych założeń i były częścią „większych" projektów realizowanych w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych. [str. 48]

Ochrona pieszych priorytetem działań Policji

Poprawę sytuacji pieszych w ruchu drogowym uznano za jeden z priorytetów działania Policji, czego wyrazem były przygotowane i wdrażane wojewódzkie programy działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych: na lata 2015–2016, 2017 i 2018–2020 oraz tworzone na ich podstawie przez powiatowe i miejskie komendy Policji programy o charakterze lokalnym, które w dużej mierze powielały sformułowania programu wojewódzkiego. Przyjęto w nich, że aktywność funkcjonariuszy w ujawnianiu wykroczeń popełnianych przez kierujących wobec pieszych powinna być zbliżona do poziomu wypadków z udziałem pieszych do jakich dochodzi z winy kierujących. Tylko w dwóch z 19 powiatowych i miejskich komend garnizonu kujawsko-pomorskiego na koniec 2019 r. udało się osiągnąć te założenia[18]. [str. 57]

[14] Dz. U. z 2017 r. poz. 784, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem".

[15] Np. ZDMiKP w Bydgoszczy.

[16] Np. ZDP w Nakle nad Notecią.

[17] W Toruniu na ul. Buszczyńskich.

[18] Danych w tym zakresie nie uzyskano z KPP w Golubiu-Dobrzyniu i KPP w Sępólnie Krajeńskim.

Regularne działania wzmożone Policji na rzecz pieszych

Realizując nadzór nad ruchem drogowym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa pieszym wielokrotnie przeprowadzano działania wzmożone, w tym akcje: „Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego" (NURD), „Pieszy", „Bezpieczny Pieszy", „Bezpieczne Przejścia dla Pieszych", „Zero tolerancji na wykroczenia", „Stop agresji drogowej", „Pasy", „Prędkość", „Telefony". Do codziennej służby na drogach w wybranych przez NIK do sprawdzenia 10 miesiącach okresu objętego kontrolą, każdej doby kierowano patrole, przy czym największa ich liczba występowała na pierwszej zmianie (najczęściej od godziny 6:00 do 14:00), a najmniejsza w porze nocnej (między 22:00 a szóstą rano). Występowały też przypadki[19], w których nocą drogi w ogóle nie były patrolowane albo gdzie w ciągu dnia do obsługiwania całego terenu delegowano tylko jeden dwuosobowy patrol. Do pełnienia służby wyznaczano przede wszystkim policjantów z pionów ruchu drogowego, a w razie potrzeby skład patroli uzupełniano funkcjonariuszami innych komórek (np. prewencji). [str. 58]

Koncentracja Policji na odpowiedzialności pieszych

W okresie objętym kontrolą oddziaływanie Policji koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów, przez co aspekt oddziaływania wobec kierujących pojazdami nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony. Z przekazanych przez KWP w Bydgoszczy informacji wynikało, że pomimo znacznie mniejszego zagrożenia powodowanego przez pieszych niż przez kierujących[20], to wobec tych pierwszych zastosowano od ośmiu (w 2016 r.) do pięciu (w 2019 r.) razy więcej pouczeń, mandatów i wniosków o ukaranie. [str. 60]

Rosnące nakłady na piony ruchu drogowego skontrolowanych komend

Liczba policjantów pełniących służbę w pionach ruchu drogowego stanowiła od 10% do 14% wszystkich funkcjonariuszy skontrolowanych komend[21]. Większość została wcześniej przeszkolona w zakresie ruchu drogowego. Niemniej szkolenie specjalistyczne z wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych ukończyło zaledwie kilkunastu funkcjonariuszy. Komendy posiadały odpowiedni sprzęt do pełnienia tej służby, a nakłady na funkcjonowanie pionów ruchu drogowego w latach 2016––2019 wzrosły w poszczególnych jednostkach od 19% do 51%. [str. 20]

Współpraca bez reguł dotyczących przepływu informacji

Wszystkie kontrolowane jednostki dostrzegały potrzebę współpracy między sobą, a także z innymi podmiotami w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Chociaż nie stwierdzono przypadków odmowy jej podjęcia, miała ona raczej, incydentalny i wynikający z bieżących działań charakter. Współdziałanie o bardziej sformalizowanym charakterze dotyczyło przede wszystkim udziału we wspólnych zespołach i komisjach oraz realizowania zdań informacyjno-edukacyjnych i profilaktycznych. Brakowało natomiast zasad dotyczących przepływu informacji. Poza tym działania podejmowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych nie zawsze miały charakter komplementarny i zsynchronizowany w czasie. [str. 50]

[19] Np. w KPP w Brodnicy i KPP w Nakle nad Notecią.

[20] Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w 2016 r. piesi spowodowali 330, a w 2019 r. 210 zdarzeń drogowych. Kierujący w analogicznych okresach spowodowali 22 715 i 24 592 zdarzenia

[21] Co nawiązywało do polecenia Komendanta Głównego Policji z kwietnia 2013 r. wskazującego, by w każdym garnizonie Policji liczby etatów policyjnych w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego pozostawały na poziomie minimum 10% całego stanu etatowego garnizonu.

Działania profilaktyczno-edukacyjne niemal w każdej jednostce

Niemal wszystkie jednostki angażowały się w działania profilaktyczno-edukacyjne związane z bezpieczeństwem na przejściach dla pieszych. Szczególnie istotne były zajęcia edukacyjne kierowane do grup szczególnego ryzyka, wobec których oddziaływanie represyjne wydaje się mieć ograniczoną skuteczność, tj. najmłodszych uczestników ruchu drogowego. [str. 49]

Nieprawidłowości skutkiem niedostosowania zatrudnienia

Ze względu na ograniczony stan zatrudnienia u zarządzających ruchem występowały przypadki, w których sieć dróg o długości przekraczającej 1,5 tys. km była „nadzorowana" przez jednego pracownika. W sześciu jednostkach niedostosowanie zatrudnienia do zakresu obowiązków było przyczyną nieprawidłowości w ich wykonywaniu. Dotyczyło to przede wszystkim prowadzenia kontroli oznakowania dróg i zgodności istniejącej na nich organizacji ruchu. W wyniku tego nie wszystkie uchybienia były identyfikowane, przez co poziom bezpieczeństwa ruchu, w tym na przejściach dla pieszych, nie był optymalny. [str. 17]

Bezprawne przekazanie kompetencji w zakresie zarządzania ruchem

Spośród dziewięciu skontrolowanych jednostek powołanych z mocy prawa do wykonywania funkcji zarządzającego ruchem na drogach, w okresie objętym kontrolą cztery, w sposób bezprawny, przekazały swoje kompetencje do lokalnych zarządów dróg. W wyniku tych decyzji jednostki odpowiedzialne za zarządzanie drogami uzyskały uprawnienia do zatwierdzania „własnych projektów", a także kontrolowania prawidłowości ich wdrażania. Łączenie zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem utrudniało rzetelne ich wykonywanie, co potwierdziły nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych jednostek. Jeszcze przed wszczęciem kontroli NIK, w wyniku zaleceń wojewody w dwóch przypadkach nieprawidłowości te zostały usunięte. Pozostałe dwa podmioty, zobowiązały się je usunąć na skutek przeprowadzonej przez NIK kontroli. [str. 16]

Niezrealizowany Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Pomimo przygotowania Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2012–2020[22] i określenia w nim strategicznych celów, szczegółowych zadań, sposobów ich realizacji oraz finansowania, nie został on zrealizowany. Wiodącą rolę we wdrożeniu Programu miała pełnić Kujawsko-Pomorska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Tymczasem pomimo, że zakładany okres realizacji Programu kończy się w 2020 r., w województwie nie powołano struktury odpowiedzialnej za jego wdrożenie (nie powstało Wojewódzkie Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, nie powołano Wojewódzkiego, Powiatowych i Gminnych Inspektorów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego), nie uruchomiono planowanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego, nie stworzono Informatycznego System Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Sekretarza Rady wynikało to z braku środków finansowych na realizację Programu. [str. 39]

[22] Uchwałą nr 1/2013 Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z dnia 26 kwietnia 2013 r. uznano go za regionalny program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w rozumieniu art. 140 h ust. 2 pkt 1 prd.

4. WNIOSKI

Niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnosi o:

Minister właściwy do spraw transportu

Znowelizowanie rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w sposób określający termin, w którym zarządcy dróg zobowiązani byliby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu.

Organy zarządzające ruchem, jednostki zarządzające drogami, komendy Policji

1) Dokonanie analiz zagrożeń na przejściach dla pieszych i podjęcie adekwatnych działań skutkujących zwiększeniem bezpieczeństwa w tych miejscach.
2) Wdrożenie skutecznych mechanizmów współpracy organów realizujących działania w obszarze bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych na danym terenie i wypracowanie wspólnych standardów realizacji zadań na rzecz jego poprawy, które pozwolą na ocenę jakości i prawidłowości ich wdrożenia.

Organy zarządzające ruchem

Zapewnienie właściwej i stabilnej obsady kadrowej niezbędnej do prawidłowej realizacji zadań jednostki.

Jednostki Policji

Wypracowanie i wdrożenie skutecznych mechanizmów dotyczących weryfikacji danych ujmowanych w dokumentacji zdarzenia drogowego oraz Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji.

Prowadzenie analiz bezpieczeństwa w ruchu drogowym wykraczających poza zestawienia statystyczne, z wykorzystaniem zarówno ekspertów wewnętrznych jak i zewnętrznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do głównych czynników mających wpływ na poziom bezpieczeństwa, w tym także na przejściach dla pieszych, zalicza się: organizację ruchu na zarządzanych drogach, jakość infrastruktury drogowej, przestrzeganie zasad i przepisów ruchu drogowego przez pieszych i kierowców, a także odpowiednią edukację dotyczącą pożądanych zachowań uczestników ruchu[23].

Zarządzanie ruchem to zespół działań podejmowanych w celu możliwie najlepszego wykorzystania infrastruktury transportowej, w postaci ulic i urządzeń na nich zainstalowanych, dla zapewnienia bezpiecznego i efektywnego ruchu osób i towarów[24].

Zarządzanie drogą obejmuje sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg[25].

Do zadań Policji, zgodnie z § 10 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach[26], należy sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem, porządkiem i płynnością ruchu drogowego oraz zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom w tym zakresie.

5.1. Identyfikowanie i monitorowanie stanu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

5.1.1. Przygotowanie organizacyjne skontrolowanych jednostek do wykonywania zadań

Zakres zadań skontrolowanych organów

Skontrolowane organy zarządzające ruchem realizowały swoje zadania, według stanu na początek 2020 r., w następującym zakresie:

- Marszałek Województwa na 1699,6 km dróg wojewódzkich, na których znajdowało się 1209 przejść dla pieszych;
- Oddział GDDKiA w Bydgoszczy na 1190 km dróg krajowych, na których znajdowało się 806 przejść dla pieszych;
- Starosta Nakielski na 1135,7 km dróg powiatowych i gminnych, na których znajdowało się 224 przejść dla pieszych;
- Starosta Brodnicki na 1598,9 km dróg powiatowych i gminnych[27];
- Starosta Inowrocławski na 1319,7 km dróg powiatowych i gminnych[28];
- Prezydent Bydgoszczy na 891 km dróg położonych w granicach miasta, na których znajdowało się 2747 przejść dla pieszych;
- Prezydent Torunia na 481,9 km położonych w granicach miasta, na których znajdowało się 2681 przejść dla pieszych;

[23] Por. założenia NPBRD w zakresie filarów i kierunków działań priorytetowych, a także prezentowane w nim „podejście 4xE": inżynieria (Engineering), nadzór (Enforcement), edukacja (Education) oraz(ratownictwo (Emergency).

[24] S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz: Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka, Warszawa 2008.

[25] Por. art. 19 ust. 1 udp.

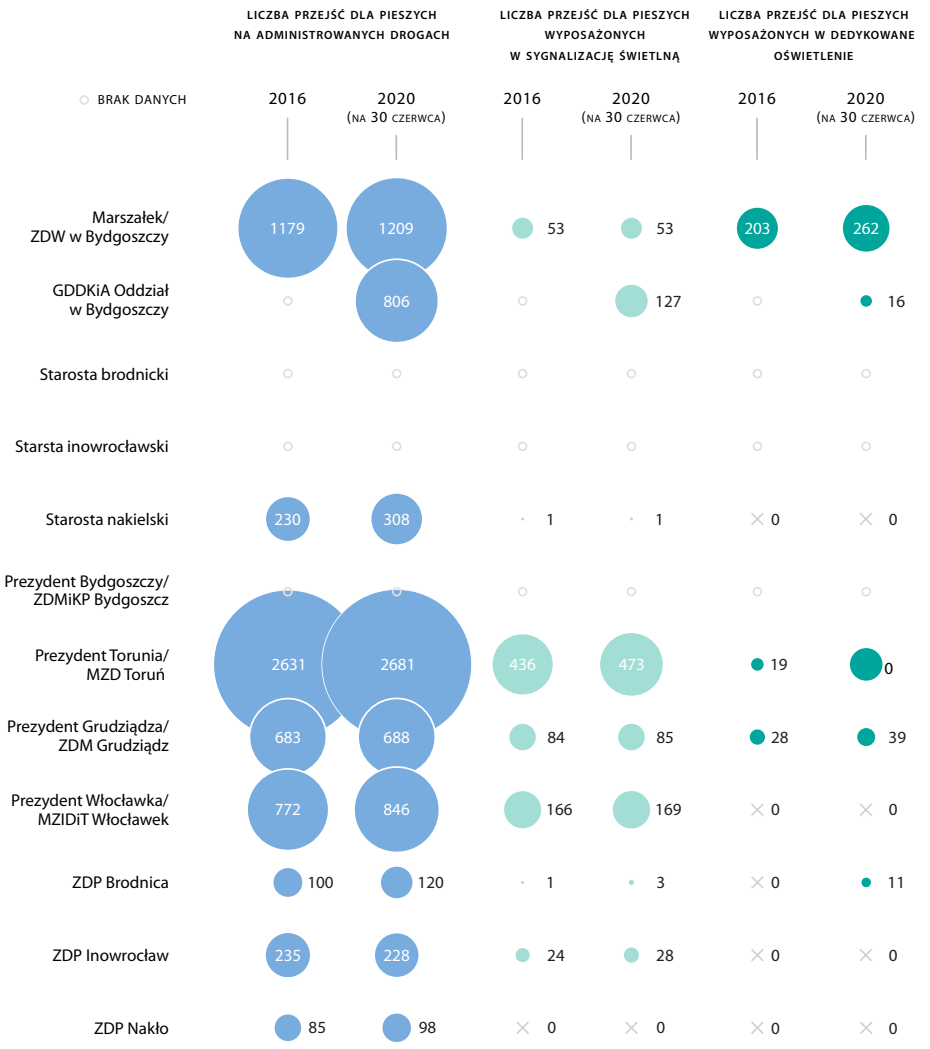
[26] Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.), dalej „zarządzenie nr 30 KGP".

[27] Starosta nie posiadał informacji o liczbie przejść dla pieszych na zarządzanych przez siebie drogach.

[28] Ibidem.

– Prezydent Grudziądza na 234,9 km położonych w granicach miasta, na których znajdowało się 688 przejść dla pieszych,
– Prezydent Włocławka na 230,1 km dróg położonych w granicach miasta, na których znajdowało się 846 przejść dla pieszych.

Infografika nr 2
Zmiany w liczbie przejść dla pieszych na drogach zarządzanych przez jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów z kontroli.

Niezgodne z prawem przekazywanie kompetencji

W badanym okresie Prezydenci: Bydgoszczy, Grudziądza i Włocławka oraz starosta brodnicki, przekazali zadania z zakresu zarządzania ruchem zarządom dróg, pomimo, że przepisy nie przewidywały takiej możliwości[29]. W dwóch ostatnich przypadkach, w wyniku interwencji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, sytuacja ta uległa zmianie jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK[30].

[29] Zarówno prd jak i akty wykonawcze tej ustawy nie przewidywały możliwości udzielania pełnomocnictw w tym zakresie.

[30] We Włocławku w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. zadania te przekazane były do realizacji Miejskiemu Zarządowi Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku. W Brodnicy ZDP wykonywał obowiązki z zakresu zarządzania ruchem do 15 maja 2019 r. Po tym czasie kompetencje te wykonywał starosta.

Prezydent Bydgoszczy wskazał, że „kompetencje organu zarządzającego ruchem na drogach zostały przypisane pracownikom Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy z uwagi na ich wykształcenie, przygotowanie zawodowe oraz doświadczenie. Zarząd posiadał rozbudowane zaplecze techniczne przydatne do realizacji tych zadań". W 2018 r. zatrudniono w UM Bydgoszczy osobę, będącą jednocześnie pracownikiem ZDMiKP, a od 10 września 2019 r. upoważnienie do zatwierdzania organizacji ruchu posiadał też Zastępca Prezydenta Bydgoszczy.

Prezydent Grudziądza udzielił w 2012 r. pełnomocnictw Dyrektorowi Zarządu Dróg Miejskich i jego Zastępcy do podejmowania wszelkich działań przypisanych zarządzającemu ruchem na drogach publicznych. Wyjaśnił, że „było to podyktowane względami pragmatycznymi. W przeciwieństwie do ZDM w Urzędzie nie zatrudniano wykwalifikowanych specjalistów z dziedziny inżynierii ruchu, których wiedza i doświadczenie zawodowe wspomagałyby realizację funkcji organu zarządzającego ruchem".

Zdaniem NIK sytuacja, w której jednostka łączy wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem jak i drogami może skutkować zatarciem różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudnościami w ustaleniu podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe realizowanie tych obowiązków na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa ruchu. W tym stanie rzeczy jednostka ta posiada bowiem dodatkowe uprawnienia np. zatwierdzania „własnych projektów", a także do weryfikowania prawidłowości ich wdrażania. Kontrola NIK ujawniła przypadki, w których doprowadziło to do powstania nieprawidłowości, a które wobec braku zewnętrznego nadzoru nie zostały nawet zidentyfikowane. Stwierdzono bowiem, że w dwóch[31] z trzech jednostek, które łączyły te zadania, wystąpiły przypadki, gdy faktycznie zrealizowana przez nie organizacja ruchu na przejściach dla pieszych odbiegała od wcześniej zatwierdzonego projektu, a rozbieżności tych nie wykazały prowadzone przez te jednostki kontrole.

W pozostałych skontrolowanych urzędach, co do zasady, realizacją zadań zajmowały się osoby zatrudnione w specjalnie wyznaczonych komórkach organizacyjnych i upoważnieni pracownicy. Pracownicy ci posiadali stosowne wykształcenie lub wieloletnie doświadczenie, a dodatkowo umożliwiano im podnoszenie kwalifikacji w ramach szkoleń[32]. Jedynie w ZDP w Inowrocławiu (w okresie od 3 października 2016 r. do 25 sierpnia 2017 r.) na stanowisku Mistrza drogowego była zatrudniona osoba nieposiadająca wymaganych kwalifikacji[33].

NIK wskazuje przy tym na niski stan zatrudnienia pracowników, którzy wykonywali obowiązki zarządzającego ruchem oraz znaczące różnice w potencjale organizacyjnym tych jednostek przy niewielkich różnicach

Ograniczony stan zatrudnienia przyczyną nieprawidłowości

[31] Tj. ZDMiKP w Bydgoszczy oraz ZDP w Brodnicy.

[32] Np. dotyczącym stosowania inżynieryjnych środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego organizowanym przez KRBRD i Ministerstwo Infrastruktury.

[33] Zgodnie z obowiązującym do 30 listopada 2018 r. Regulaminem Wynagradzania ZDP, osoba zatrudniona na stanowisku Mistrza drogowego powinna była posiadać wykształcenie średnie i tytułu mistrza. Pracownik zatrudniony we wskazanym okresie na stanowisku Mistrza drogowego nie posiadał ww. tytułu, wcześniej pracował na stanowisku referenta, miał wykształcenie wyższe niezwiązane z drogownictwem, a dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie technika drogownictwa otrzymał w dniu 25 sierpnia 2017 r.

w długości dróg, na których zobowiązani byli realizować zadania. Pamiętać przy tym należy, że w starostwach, obowiązki te odnosiły się także do dróg gminnych. W związku z tym występowały przypadki, w których sieć dróg o długości przekraczającej półtora tysiąca kilometrów „nadzorowana" była przez jednego pracownika, co w efekcie doprowadzało do powstania nieprawidłowości przekładających się na zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

Przykłady

W **Starostwie w Inowrocławiu** dla wykonywania zadań w zakresie zarządzania ruchem utworzono dwa stanowiska, w tym drugie dopiero od marca 2019 r. w odpowiedzi na trudności wynikające z realizacji ich w ramach jednego etatu.

W **Starostwie w Brodnicy** zadania te przejęto od Zarządu Dróg Powiatowych w maju 2019 r, kiedy utworzono Samodzielne Stanowisko ds. Zarządzania Ruchem.

Z siedmiu organów zarządzających ruchem (z wyłączeniem Prezydentów Bydgoszczy i Grudziądzu) u sześciu nieprawidłowości przy realizacji zadań wynikały z ograniczeń kadrowych lub braku niezbędnych do ich wykonywania środków (głównie pojazdów służbowych).

Do wykonywania obowiązków w sposób kompleksowy przygotowany był Oddział GDDKiA w Bydgoszczy. Zarządzeniem jego Dyrektora z marca 2015 r.[34] wprowadzono podział kompetencji, zgodnie z którym zadania organu zarządzającego ruchem realizował Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, a zadania zarządcy drogi należały do właściwego Rejonu GDDKiA. Zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i zarządzania ruchem wykonywał Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem. Pracowało w nim pięć, a od początku 2020 r. sześć osób. Ponadto w okresie objętym kontrolą w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy pracowało 29 inspektorów bezpieczeństwa ruchu drogowego, a 10 osób posiadało certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Powierzanie zadań zarządzania drogami – zarządom dróg

Wszyscy objęci kontrolą NIK zarządcy dróg wykonywali swoje obowiązki przy pomocy miejskich lub powiatowych zarządów dróg[35].

Zarządy Dróg Powiatowych, według stanu na początek 2020 r., realizowały swoje zadania:
- w Brodnicy na 361 km dróg powiatowych, na których znajdowało się 120 przejść dla pieszych;
- w Inowrocławiu na 534,9 km dróg powiatowych, na których znajdowały się 234 przejścia dla pieszych;
- w Nakle nad Notecią na 388,8 km dróg powiatowych, na których znajdowały się 82 przejścia dla pieszych.

[34] Zarządzenie nr 15/2015 z 16 marca 2015 r. w sprawie procedur związanych z zarządzaniem ruchem na drogach krajowych Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy.

[35] Nie dotyczyło to Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy, bowiem zgodnie z art. 21 ust. 1 udp możliwość wykonywania obowiązków zarządcy drogi przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi została wyłączona w przypadku GDDKiA.

Miejskie i powiatowe zarządy dróg były odpowiednio przygotowane do wykonywania powierzonych im obowiązków. W ich strukturach funkcjonowały komórki organizacyjne odpowiedzialne za utrzymanie i remonty dróg, w tym przygotowanie inwestycji drogowych, za działania z zakresu inżynierii drogowej oraz za prowadzenie kontroli stanu technicznego infrastruktury sieci dróg. Stan zatrudnienia w tych jednostkach oraz sprzęt jakim dysponowały pozwalał na realizację obowiązków związanych z utrzymywaniem dróg i pasów drogowych.

Przykłady

ZDP w Brodnicy posiadał: kompletne zestawy znaków pionowych (kilkaset słupków i znaków), materiały do naprawy dróg (m.in. emulsję, kruszywo, cement, mieszankę mineralno-asfaltową na zimno), a także koparkę, 10 piaskarek, 17 pługów do odśnieżania, kosiarki, rębarki, piły spalinowe, opryskiwacze, dmuchawy, kosy (w tym do podcinania gałęzi drzew), młoty udarowe, zagęszczarki i agregaty prądotwórcze oraz trzy samochody służbowe.

Pracownicy **Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem i Rejonów GDDKiA w Bydgoszczy** do prowadzenia i dokumentowania kontroli stanu dróg i objazdów dróg wykorzystywali: 65 samochodów służbowych, 10 kamer (rejestratorów), 34 kółka pomiarowe, 19 aparatów fotograficznych, cztery niwelatory, cztery taśmy pomiarowe, dwa dalmierze laserowe oraz sprzęt i narzędzia do przeglądu obiektów inżynierskich.

Zdjęcia nr 1–4
Sprzęt należący do ZDP w Brodnicy: piaskarka, zamiatarka, pługi śnieżne, rębarka

Źródło: materiały z kontroli NIK.

W „Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego" rekomendowano powołanie w strukturach administracji: Gminnych oraz Powiatowych Inspektorów Bezpieczeństwa

Ruchu Drogowego[36]. W skontrolowanych jednostkach etatów takich nie powołano, ale w zarządach dróg miejskich w Bydgoszczy i Włocławku oraz od 25 czerwca 2019 r. w ZDP w Inowrocławiu wyodrębniono stanowiska, którym przypisano sprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W bydgoskim Oddziale GDDKiA zadania te wykonywał specjalnie powołany wydział[37]. W pozostałych podmiotach sprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego przypisywano poszczególnym pracownikom w różnych zakresach.

Przygotowanie organizacyjne Policji

Według stanu na początek 2016 i 2020 r. piony ruchu drogowego we wszystkich Komendach liczyły od 10 do 13% etatów, którymi dysponowała jednostka, a liczba policjantów pełniących w nich służbę stanowiła od 10 do 14% wszystkich funkcjonariuszy. Stan etatów w tych pionach w trzech komendach wzrósł (KMP w Toruniu, KMP we Włocławku, KPP w Nakle nad Notecią), w trzech pozostawał na niezmienionym poziomie (KMP w Grudziądzu, KPP w Inowrocławiu i KPP w Brodnicy), a w jednej (KMP w Bydgoszczy) został zredukowany[38]. Według stanu na 1 stycznia 2020 r. tylko w jednej komendzie etaty pionu ruchu drogowego nie zostały w pełni obsadzone[39]. Pracę funkcjonariuszy wspomagali także pracownicy cywilni[40] lub inni oddelegowani policjanci.

Przykłady

W **Grudziądzu**, w przypadku dłuższych absencji funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy, do służby na drogach delegowano policjantów z innych komórek.

W **KPP w Inowrocławiu**, od 1 stycznia 2020 r., w Wydziale Ruchu Drogowego pracowało 39 policjantów, tj. o trzech więcej niż przewidywał ustalony stan etatowy tej komórki. Wynikało to z oddelegowania do służby trzech funkcjonariuszy z Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego Komendy.

Większość funkcjonariuszy kierowanych do służby na drogach zostało wcześniej przeszkolonych w zakresie ruchu drogowego (kurs specjalistyczny – część ogólna i szczególna) oraz doskonalenia techniki jazdy samochodem. Dodatkowe szkolenia specjalistyczne ze stosowania wideorejestratorów wykroczeń posiadło 119 z 401 objętych sprawdzeniem funkcjonariuszy, a z wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych zaledwie 14. Policjanci pełniący służbę na drogach odbywali także kursy ze stosowania ręcznych mierników prędkości czy udzielania pierwszej pomocy.

[36] Mieli oni kierować miejskimi i powiatowymi radami bezpieczeństwa ruchu drogowego i odpowiadać za ich organizację i efektywność. Budowę i rozwój struktur organizacyjnych w całym województwie w celu inicjowani, koordynowania i monitorowania działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego wskazywano jako warunek konieczny przy realizacji Programu. Do ich zadań miało należeć m.in. typowanie miejsc niebezpiecznych na danej sieci drogowej oraz weryfikowanie efektów podejmowanych działań naprawczych.

[37] Tj. Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem. Ponadto w każdym z sześciu Rejonów znajdowała się osoba na stanowisku ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[38] Liczba etatów zmniejszyła się o jeden – niemniej w tym przypadku liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w ruchu drogowym wzrosła o jeden. W okresie tym redukcji uległa struktura całej KMP z 1026 do 1008 etatów przy jednoczesnym zatrudnieniu 1004 policjantów w stosunku do 946 w 2016 r.

[39] W KMP w Grudziądzu nieobsadzony w tym okresie pozostawał jeden etat.

[40] Tj. KPP w Inowrocławiu, KMP w Bydgoszczy, KMP w Toruniu, KMP w Grudziądzu, KMP we Włocławku.

Do służby na drogach wykorzystywano m.in. oznakowane i nieoznakowane radiowozy z wideorejestratorami oraz motocykle. Każda z kontrolowanych jednostek w okresie objętym kontrolą otrzymała nowe radiowozy. Od 2016 r. do służby trafiło 47 samochodów, w tym 13 do Bydgoszczy, 11 do Torunia, pięć do Grudziądza, po cztery do Włocławka i Inowrocławia, po trzy do Nakła nad Notecią i Brodnicy.

Ponadto funkcjonariusze pionów ruchu drogowego dysponowali: radarowymi i laserowymi miernikami prędkości, przenośnymi i stacjonarnymi przyrządami do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, wskaźnikami spożycia alkoholu, narkotestami, a także sprzętem wspomagającym dokumentację zdarzeń drogowych – aparatami fotograficznymi, kamerami cyfrowymi, urządzeniami GPS, wózkami do mierzenia odległości.

Nakłady na funkcjonowanie pionów ruchu drogowego w latach 2016–2019 wzrosły w poszczególnych Komendach od 19 do 51%[41]. W 2019 r. wydatki (osobowe i rzeczowe) związane z funkcjonowaniem tych pionów wyniosły łącznie 24 967,83 tys. zł i były o 5587,07 tys. zł wyższe niż trzy lata wcześniej. Środki pochodziły głównie z budżetu podstawowego Policji, uzupełniano je także o środki z programu modernizacji Policji[42], rezerw celowych (np. Funduszu Wsparcia Policji) oraz darowizny.

Przykłady

KMP we Włocławku otrzymała od prezydenta miasta w 2018 r. analizator narkotyków, a w 2020 r. dodatkowe testy narkotykowe.

W **KMP w Toruniu** sprzęt będący w dyspozycji Wydziału Ruchu Drogowego, uzupełniony został przez darowizny od: gminy miasta Toruń, Mundurowego Klubu Motorowego RP, Starostwa Powiatowego w Toruniu oraz Automobilklubu Kujawsko-Pomorskiego. Ich przedmiotem były: cztery samochody osobowe oznakowane, sprzęt kwaterunkowy, odblaski i breloki, sprzęt techniki policyjnej, drukarka komputerowa, analizator narkotyków i alkotesty.

5.1.2. Identyfikacja zagrożeń występujących na przejściach dla pieszych

Identyfikacja potrzeb pieszych oraz zagrożeń dla tych uczestników ruchu drogowego jest podstawowym i koniecznym warunkiem przy tworzeniu przejść dla pieszych[43]. Ryzyko w tym zakresie wiązać się może zarówno ze sposobem organizacji ruchu w tych miejscach jak i stanem infrastruktury bądź jej braku w miejscach, gdzie koncentruje się ruch pieszych. Ponadto z uwagi na nieustanne zmiany dotyczące warunków ruchu i naturalnie

[41] Tj. odpowiednio w Komendach w: Bydgoszczy, Toruniu, Grudziądzu, Włocławku, Nakle nad Notecią, Brodnicy, Inowrocławiu o: 27%, 28%, 22%, 36%, 33%, 51%, 19%.

[42] „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020" przyjęty ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198).

[43] Por. § 127 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z. 2016 r. poz. 124, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg", a także pkt 5.2.6.2. załącznika nr 1. do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych 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 dla znaków".

postępującą degradację infrastruktury weryfikowanie stanu bezpieczeństwa powinno odbywać się regularnie, przy użyciu narzędzi dostarczających możliwie wielu informacji koniecznych do kompleksowych analiz.

Diagnozowanie potrzeb pieszych

Tymczasem skontrolowane jednostki rozpoznawały potrzeby pieszych głównie w ramach rozpatrywania wpływających do nich informacji (skarg, wniosków, interpelacji, uwag). Poza nielicznymi wyjątkami, nie zlecano prowadzenia badań w tym w zakresie. Specjalistyczne analizy zlecały zarządy dróg miejskich w Bydgoszczy i Toruniu.

Z wnioskami o poprawę bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych zarówno do zarządzających ruchem jak i zarządów dróg najczęściej zwracali się sami mieszkańcy lub reprezentujący ich radni oraz władze samorządowe. Dotyczyły one w szczególności: zmiany lokalizacji przejść dla pieszych, budowy sygnalizacji świetlnej w pobliżu placówek oświatowych, doświetlenia lub montażu znaków aktywnych i środków uspokojenia ruchu, wymiany uszkodzonego lub nieczytelnego oznakowania. Do najważniejszych problemów i zagrożeń, jakie na tej podstawie identyfikowano należały: ograniczenia w widoczności nadjeżdżających pojazdów oraz oczekujących przy przejściu pieszych, trudności z przekroczeniem jezdni ze względu na duże natężenia ruchu, przekraczanie jedni w miejscach niedozwolonych, a także łamanie przepisów przez zmotoryzowanych uczestników ruchu w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości.

Przykłady

Do **Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy** w okresie objętym kontrolą (do 30 kwietnia 2020 r.) wpłynęło 2170 wniosków związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, 93 z nich odnosiły się do przejść dla pieszych.

Do Urzędu Marszałkowskiego w tym czasie wpłynęło odpowiednio 640 wniosków, z czego 115 dotyczyło przejść dla pieszych.

Do **starostwa w Inowrocławiu** (do połowy 2020 r.) wpłynęło 16 wniosków dotyczących przejść dla pieszych, z czego 10 dotyczyło utworzenia nowych przejść.

W **UM we Włocławku** (do 30 marca 2020 r.) zarejestrowano 42 wnioski odnoszące się do przejeść dla pieszych. Najczęściej dotyczyły one wyznaczenia nowych przejeść, montażu przy istniejących progów zwalniających oraz sygnalizacji świetlnej.

NIK pozytywnie oceniła sposób postępowania skontrolowanych jednostek z informacjami dotyczącymi zagrożeń na przejściach dla pieszych. Były one zazwyczaj analizowane przy współudziale funkcjonariuszy Policji i przedstawicieli zarządów dróg. W przypadkach, gdy zapewnienie bezpieczeństwa w miejscach gdzie postulowano lokalizację przejścia dla pieszych, nie byłoby możliwe lub znacząco utrudnione, odmawiano ich tworzenia.

W Toruniu i Bydgoszczy wprowadzono możliwość zgłaszania uwag dotyczących stanu infrastruktury drogowej, w tym przejść dla pieszych za pośrednictwem stron internetowych i aplikacji mobilnych[44]. Także ZDP w Brodnicy opracował i udostępniał formularz, za pomocą którego można było zgłosić uwagi dotyczące infrastruktury i oznakowania sieci dróg.

[44] „Dbam o Miasto" (www.dbamomiasto.torun.pl), „Dbam o Bydgoszcz" (www.dbamy.bydgoszcz.pl).

Dobre praktyki – bazy danych dotyczące przejść dla pieszych

Dobre praktyki

Za dobrą praktykę NIK uznała posiadanie przez dwie skontrolowane jednostki baz danych odnoszących się do przejść dla pieszych. **ZDW w Bydgoszczy** utworzył ją jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK. Zawierała ona: informacje o wszystkich przejściach dla pieszych znajdujących się na drogach wojewódzkich, tj. datę powstania i lokalizacji poszczególnych przejść (rejon, miejscowość, kilometraż drogi), dane o jego wyposażeniu (w tym czy posiada wyspę dzielącą jednię, oświetlenie dedykowane), a także zdjęcia. Podobną bazą dysponował również **Oddział GDDKiA w Bydgoszczy**.

Informacje dotyczące nieprawidłowości w stanie technicznym infrastruktury drogowej oraz sposobie oznakowania dróg, przekazywały także jednostki Policji. Były do tego zobowiązane na mocy wojewódzkich i lokalnych programów działania na rzecz bezpieczeństwa pieszych. Z informacji przekazanych przez KWP w Bydgoszczy wynikało, że w okresie 2016–2020 (I półrocze) policjanci garnizonu kujawsko-pomorskiego przekazali zarządcom dróg łącznie 3224 uwagi, z których 1506 zostało zrealizowanych[45], 1652 były w tracie lub oczekiwały na realizację, a 66 nie zostało uwzględnionych.

Audyty bezpieczeństwa przejść dla pieszych

Jednym z podstawowych instrumentów służących identyfikacji ewentualnych zagrożeń, i to na każdym etapie inwestycji drogowych oraz w czasie ich użytkowania, jest audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego. Prowadzenie audytów jest obowiązkowe jedynie w przypadku dróg wchodzących skład w transeuropejskiej sieci transportowej TENT[46]. „Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego" zalecał jednak przeprowadzenie go na wszystkich drogach.

Kontrolowane jednostki, poza nielicznymi wyjątkami, nie korzystały z pomocy specjalistów bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu ustalenia zagrożeń na przejściach dla pieszych oraz pozyskania rekomendacji, co do sposobu ich eliminowania. Jeśli podejmowano taką współpracę to w pojedynczych przypadkach. Tymczasem jest to narzędzie, które dostarcza kompleksowych informacji o stanie bezpieczeństwa pochodzących od osób profesjonalnie przygotowanych do jego oceny. Wyniki audytu mogą być podstawą do rzetelnego planowania i realizacji działań eliminujących zagrożenia w ruchu, szczególnie dla niechronionych jego uczestników.

Na tym tle szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w 2019 r. Oddział GDDKiA w Bydgoszczy przeprowadził 34 audyty bezpieczeństwa przejść dla pieszych na odcinkach dróg o najniższym poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego[47], a działania te kontynuował także w 2020 r. W ich ramach m.in. dokonano inwentaryzacji przejść dla pieszych

[45] Stan na 23 października 2020 r.

[46] Transeuropejska Sieć Transportowa – TENT jest instrumentem służącym koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych. Więcej na ten temat zob. https://www.gov.pl/web/infrastruktura/transeuropejska-siec-transportowa-ten-t.

[47] Typowania dokonał Departament Zarządzania Siecią Dróg Centrali GDDKiA. Wybrano: jedno przejście na DK5, cztery na DK10, trzy na DK15, dwa na DK25, dwa na DK55, 13 na DK62 (w tym dziewięć zlokalizowanych na terenie Kruszwicy), dziewięć na DK67 (wszystkie w Lipnie).

zlokalizowanych w zarządzanej sieci drogowej, a także oceny stanu bezpieczeństwa[48], w oparciu o badanie m.in.: geometrii drogi i położenia przejścia na drodze, zastosowanego oznakowania pionowego i poziomego, zastosowanych rozwiązań bezpieczeństwa ruchu drogowego, pomierzonej widoczności pieszego (w tym powodów jej ograniczenia), możliwości parkowania w okolicy przejścia, prawidłowości odwodnienia, zastosowanych udogodnień dla niepełnosprawnych. Najczęściej występującymi zagrożeniami, które wykazał audyt, były: brak, niepełne lub w złym stanie technicznym oznakowanie poziome i pionowe, niewystarczające urządzenia dla osób niepełnosprawnych – niewidomych, zły stan techniczny nawierzchni jezdni. W stosunku do audytowanych przejść Oddział GDDKiA w Bydgoszczy odnowił i uzupełnił znaki, a także uporządkował przydrożną zieleń. Ponadto do ośmiu samorządów lokalnych skierowano pisma informujące o wynikach ww. audytów wraz z prośbą o rozważenie możliwość podniesienia bezpieczeństwa w tych miejscach poprzez ich doświetlenie.

Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego dotyczący lokalizacji projektowanego przejścia dla pieszych zlecił także ZDP w Brodnicy. Jego negatywne wyniki posłużyły do zakończenia sprawy, w której mieszkańcy wielokrotnie domagali się budowy przejścia w miejscu niebezpiecznym. MZD w Toruniu zlecił audytorowi bezpieczeństwa ruchu drogowego wykonanie czterech analiz związanych m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa pieszych. Trzy dotyczyły potrzeb budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach, a jedna ewentualnego wyznaczenia przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu. We wnioskach końcowych wskazano na brak potrzeby zastosowania sygnalizacji świetlnej oraz wyznaczenia przejścia dla pieszych. ZDM w Grudziądzu w jednym przypadku zlecił audyt drogi krajowej, m.in. w zakresie planowanej budowy przystanków komunikacji miejskiej i przejścia dla pieszych w Owczarach. Ostatecznie od inwestycji odstąpiono[49]. ZDMiKP w Bydgoszczy zlecił przeprowadzenie pięciu audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, z czego trzy dotyczyły odcinka drogi krajowej nr 5 w granicach administracyjnych miasta (droga w sieci TENT). W siedmiu przypadkach zalecenia odnosiły się także do zlokalizowanych na tych odcinkach przejść dla pieszych.

W opinii NIK wykorzystywanie audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego powinno być powszechną praktyką przy realizacji i analizie inwestycji, zwłaszcza dotyczących infrastruktury dla pieszych. Najczęstszym powodem braku współpracy ze specjalistami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego były jednak ograniczone środki finansowe.

[48] Przejście oceniano w skali 0–5 z uwzględnieniem prawdopodobieństwa zdarzenia z udziałem niechronionych użytkowników ruchu oraz potencjalnych skutków takiego zdarzenia. Jedno przejście uzyskało ocenę 0, czyli bardzo duże ryzyko dla niechronionych użytkowników ruchu i poważne ryzyko śmierci w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego, żadne przejście nie uzyskało oceny 1 ani 5, trzy przejścia oceniono na 2 – przeciętne ryzyko niechronionych uczestników ruchu i ryzyko śmierci lub urazów; 23 przejścia uzyskały ocenę 3 – przeciętne ryzyko niechronionych użytkowników ruchu i ryzyko urazów w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego; siedem ocenę 4 – niskie ryzyko powstania zdarzeń.

[49] Zaproponowane przez audytora rozwiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego przekraczały możliwości finansowe jednostki.

Obowiązkowe kontrole na drogach publicznych

Zarówno zarządzający ruchem jak i drogami, weryfikowali stan bezpieczeństwa i identyfikowali ewentualne zagrożenia w ruchu także w ramach kontroli, do których prowadzenia obligowały ich przepisy prawa. Pierwsze zobowiązane były monitorować sposób funkcjonowania organizacji ruchu, drugie zaś stan techniczny infrastruktury drogowej.

Organy zarządzające ruchem zobowiązane były do przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu w terminie do 14 dni od dnia jej wprowadzenia[50], a także prowadzenia regularnie, co najmniej raz na sześć miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach im podległych, w tym ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu[51].

Spośród dziesięciu jednostek[52], które w okresie objętym kontrolą zobowiązane były realizować ww. obowiązki – siedem prowadziło kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w sposób prawidłowy. W Urzędzie Marszałkowskim (w dwóch z 10 objętych badaniem przypadków) i ZDP w Brodnicy (w czterech z 36 objętych badaniem przypadków), wykonywano je z naruszeniem terminu[53]. W UM w Toruniu nie sposób było zweryfikować poprawność wykonywania tego obowiązku, bowiem z powodu nierzetelnie prowadzonej ewidencji projektów, NIK nie mogła ustalić daty rzeczywistego wprowadzenia organizacji ruchu i w konsekwencji terminowości przeprowadzenia kontroli. Urząd nie posiadał także dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie lub brakowało w niej informacji o datach podejmowanych działań.

Regularne kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadziły jedynie trzy urzędy, dysponujące największym potencjałem organizacyjnym, tj.: Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, Urząd Marszałkowski oraz w imieniu Prezydenta Bydgoszczy – ZDMiKP w Bydgoszczy. W pozostałych siedmiu jednostkach kontrole te nie były prowadzone w ogóle, realizowano je bez zachowania wymaganej częstotliwości lub dokumentowano ich przebieg w sposób uniemożliwiający weryfikację terminowości. Stwierdzono także, że nawet w przypadku ich wykonywania były one nieskuteczne, bowiem nie doprowadziły do zidentyfikowania rozbieżności między faktyczną organizacją ruchu, a jej zatwierdzonym projektem[54]. NIK zweryfikowała sposób wykonywania tych kontroli w stosunku do dróg, na których zlokalizowane były przejścia dla pieszych, gdzie dochodziło do największej liczby zdarzeń z udziałem pieszych.

[50] Por. § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[51] Por. § 12 ust. 5 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[52] W przypadku powiatu brodnickiego uwzględniono zarówno starostę jak i ZDP w Brodnicy.

[53] Tj. w UM w Toruniu od 37do 38 dni a w ZDP w Brodnicy od 16 do 78 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu.

[54] NIK, w toku oględzin, ujawniła takie różnice na 23 przejściach dla pieszych.

Przykłady

W **Starostwie w Nakle nad Notecią** na pięciu wybranych do badania odcinkach dróg[55], w latach 2016–2020 (I półrocze) kontroli nie przeprowadzono w ogóle.

Starosta brodnicki nie objął kontrolą, w okresie od 15 maja 2019 r. do 5 sierpnia 2020 r., 152 ze 170 dróg gminnych miasta Brodnica, 10 z 29 dróg gminnych miasta i gminy Górzno, ośmiu z 53 dróg gminnych miasta i gminy Jabłonowo Pomorskie. W **Brodnicy** pominięto m.in. ulice: Mostową i Hallera – gdzie zgodnie z informacją uzyskaną z KPP w Brodnicy – od początku 2016 r. do 23 lutego 2020 r., miały miejsce odpowiednio cztery i trzy zdarzenia drogowe kwalifikowane jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych.

W **Starostwie w Inowrocławiu** w 2018 r. kontrolę 468 z 506 odcinków dróg przeprowadzono bez zachowania wymaganej częstotliwości, w tym w 404 przypadkach – przeprowadzono ją tylko raz w roku. W szczególności nie wykonano regularnych kontroli w miejscach występowania siedmiu z 10 przejść dla pieszych, na których dochodziło do największej liczby zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego. Ponadto nie zapewniono rzetelnego dokumentowania przebiegu i wyników tych inspekcji. Prowadzona w formie rocznego sprawozdania dokumentacja nie pozwalała na odtworzenie pełnych wyników przeprowadzonych przez pracowników starostwa kontroli, dodatkowo za lata 2016, 2017 i 2019 nie pozwalała nawet na ustalenie, które drogi objęte zostały kontrolą oraz z jaką częstotliwością.

Regularnych kontroli nie prowadzili także pracownicy UM we Włocławku i Toruniu, a także ZDP w Brodnicy i ZDM w Grudziądzu. W świetle powyższego, informacje zbierane na podstawie przeglądów wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu nie były pełne i wiarygodne, co w konsekwencji prowadziło do nierzetelności sporządzanych na ich podstawie analiz w zakresie prawidłowości funkcjonowania tych organizacji, czy czynników wpływających na zdarzenia drogowe.

Zarządzający ruchem wskazywali, że główną przyczyną zaniechań były braki kadrowe i organizacyjne (np. w zakresie dostępnych pojazdów służbowych). Obok zagwarantowania odpowiednich środków na ten cel, w opinii NIK poprawę skuteczności wykonywanych inspekcji dotyczących organizacji ruchu i realizacji formułowanych na tej podstawie zaleceń, a przez to poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na przejściach dla pieszych, mogłoby spowodować powszechne wdrożenie procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania prowadzonych kontroli. Takie unormowania obowiązywały w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy.

[55] Drogi nr: 1926C, 1916C, 1905C, 1150C i 1906C.

Dobra praktyka

W **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** wyniki kontroli dokumentowano za pomocą Raportów Kontroli Ogólnej, w których wyodrębniono cztery części: dane ogólne, szczegółowe dane na odcinku dróg, ocena Inspektorów BRD wraz z listą defektów oraz wnioski z oceny. Lista defektów obejmowała: numer, km i kierunek, obserwację, poziom zagrożenia[56], akceptację zagrożenia[57] i reakcję na zagrożenie[58] oraz informację o wykonanej dokumentacji fotograficznej.

Informacje o stanie dróg i zagrożeniach, które na nich występują, zarządy dróg pozyskiwały dokonując ich regularnych objazdów, a także okresowych kontroli stanu technicznego. Wyniki objazdów dokumentowano w dziennikach lub protokołach. Zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do 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 tunelom[59], w dzienniku należy podać m.in.: trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, a także związane z nimi zalecenie pokontrolne i termin na ich realizację. Prawidłowo prowadzone dzienniki objazdu dróg pozwalają sprawdzić, czy nadzór jest wykonywany rzetelnie. Nieprawidłowości NIK stwierdziła w przypadku sześciu z dziewięciu jednostek zobligowanych do ich prowadzenia[60].

Przykłady

W **ZDM w Toruniu** w dziennikach objazdu dróg w latach 2016, 2017, 2018, 2020 nie odnotowano objazdu 10 z 11 objętych kontrolą ulic, a w 2019 r. w ogóle nie założono takich dzienników. Dyrektor wyjaśnił, że do dzienników objazdów dróg wpisywane były jedynie lokalizacje, w których zauważono usterki, braki i uszkodzenia.

We **włocławskim MZIDiT** nie prowadzono dziennika objazdu dróg według wzoru określonego w ww. rozporządzeniu. Wprowadzony poleceniem służbowym Dyrektora z 20 kwietnia 2020 r. wzór protokołu z objazdu dróg nie zawierał części danych wymaganych ww. załącznikiem, tj. numeru ewidencyjnego odcinka drogi, zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji, a także daty wykonania zaleceń.

Przepisy powszechnie obowiązujące nie formułują wymogów w zakresie częstotliwości prowadzenia objazdów dróg, a także zakresu elementów poddawanych sprawdzeniu w czasie ich wykonywania. Jako dobre praktyki NIK oceniła wdrożenie wewnętrznych regulacji normujących procedurę prowadzenia i dokumentowania objazdów dróg. Reguły w tym zakresie wprowadzono np. w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy.

[56] A – zagrożenie małe, B – zagrożenie średnie, C – zagrożenie duże, D – zagrożenie bardzo duże.

[57] ZN – nieakceptowalne dla D, ZT – dopuszczalne warunkowo dla B i C, ZA – małe dla A.

[58] RN – natychmiastowa reakcja, RC – rozłożone w czasie z działania tymczasowymi, RB – odsunięte w czasie.

[59] Dz. U. Nr 67, poz. 582.

[60] Tj. w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy, miejskich zarządach dróg w Toruniu i Włocławku, a także ZDP w Brodnicy, Inowrocławiu i Nakle nad Notecią.

Dobre praktyki – procedury regulujące objazdy dróg

Dobra praktyka

W **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** objazdy dróg wykonywano codziennie, co najmniej jeden objazd w miesiącu przeprowadzano w porze nocnej, a kierownicy poszczególnych Rejonów mieli obowiązek sprawdzać i pisemnie potwierdzać zapoznanie się z zapisami dzienników objazdów.

W opinii NIK powszechne wdrożenie wewnętrznych procedur w zakresie częstotliwości i sposobu dokumentowania wyników objazdów dróg mogłoby przyczynić się do bardziej skutecznego posługiwania się tym narzędziem. Wyniki przeglądów powinny bowiem służyć identyfikowaniu uszkodzeń, co umożliwia podejmowanie skutecznych działań doraźnych poprawiających stan techniczny i funkcjonalności dróg objętych zarządem, a przez to zwiększa bezpieczeństwo ich użytkowników.

Prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, jest jednym z podstawowych obowiązków zarządców dróg[61]. Wszystkie skontrolowane jednostki regularnie prowadziły roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego dróg, do czego zobowiązywał je art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[62]. Dokonywały ich osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Podczas ich realizacji sprawdzano: stan nawierzchni, poboczy, oznakowania, zadrzewienia przydrożnego, chodników, wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także sposób wykonania zaleceń formułowanych we wcześniejszych kontrolach. Wyniki dokumentowano w protokołach oraz w formie fotografii. Stan techniczny przejść dla pieszych, jako elementu drogi, weryfikowany był w każdej z nich.

Informacje o przeprowadzonych okresowych kontrolach dróg powinny być rejestrowane w prowadzonych przez zarządców książkach dróg od czasu ich założenia. NIK stwierdziła, że obowiązku tego nie wypełniały prawidłowo cztery skontrolowane jednostki[63].

Przykłady

W **ZDP w Nakle nad Notecią** wszystkie objęte badaniami pięć książek dróg nie zawierało danych dotyczących jakichkolwiek okresowych kontroli prowadzonych w latach 2016–2019.

W **ZDP w Inowrocławiu** w czterech z ośmiu badanych książek dróg wpisy dotyczące kontroli zakończono w trzech przypadkach w 2017 r. i w jednym w 2018 r.

[61] Por. art. 20 pkt 10 udp. Należy przy tym zaznaczyć, że sposób przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg, jak i sposób dokumentowania tych czynności nie został określony w przepisach powszechnie obowiązujących. Procedury wewnętrzne w tym zakresie obowiązywały tylko w ZDW w Bydgoszczy (zarządzenie nr 16/2020 z dnia 31 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalenia wzorów protokołów kontroli okresowej, 9/2019, 16/2018, 32/2017, 25/2014 z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych, objazdów dróg oraz przeglądów oznakowania pionowego przy przejazdach kolejowych).

[62] Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

[63] Tj. w MZD w Toruniu oraz ZDP w Inowrocławiu, Brodnicy i Nakle nad Notecią.

5.1.3. Stan bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i typowanie najbardziej niebezpiecznych z nich

Wzrostowa tendencja w zakresie zdarzeń z udziałem pieszych, z winy kierowców

Z informacji udostępnianych przez KWP w Bydgoszczy wynikało, że w okresie 2016–2020 (I półrocze) na terenie województwa kujawsko-pomorskiego z winy kierujących doszło ogółem do 3684 wypadków i 101 302 kolizji, w tym polegających na:

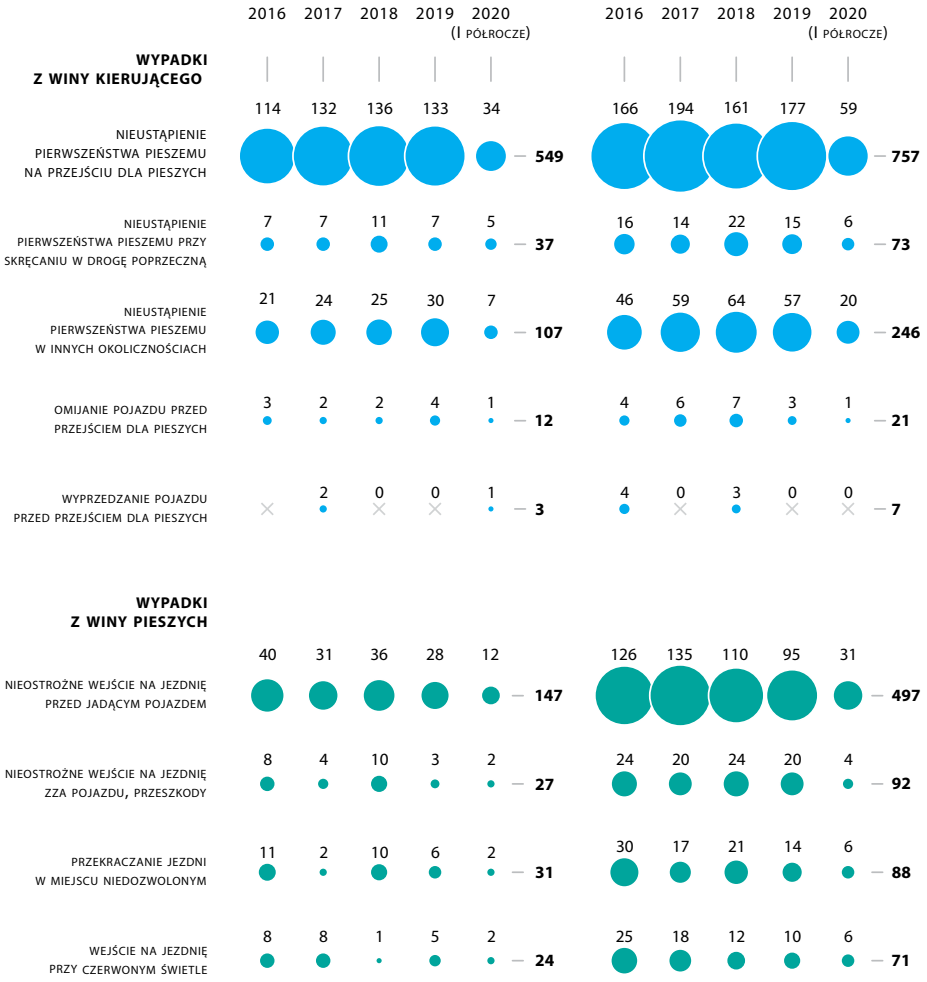
- nieustąpieniu pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych – 549 wypadków i 757 kolizji,
- nieustąpieniu pierwszeństwa pieszemu w innych okolicznościach – 107 wypadków i 246 kolizji,
- nieustąpieniu pierwszeństwa pieszemu przy skręcaniu w drogę poprzeczną – 37 wypadków i 73 kolizje,
- omijaniu pojazdu przed przejściem dla pieszych – 12 wypadków i 21 kolizji,
- nieudzieleniu pierwszeństwa pieszemu – 10 wypadków i 10 kolizji,
- wyprzedzaniu pojazdu przed przejściem dla pieszych – trzech wypadków i siedmiu kolizji.

Z winy pieszych wydarzyło się łącznie 277 wypadków (w których zginęło 78 osób a 201 zostało rannych) i 833 kolizje, w tym polegających na:

- nieostrożnym wejściu na jezdnię przed jadącym pojazdem – 147 wypadków i 497 kolizji;
- przekraczaniu jezdni w miejscu niedozwolonym – 31 wypadków i 88 kolizji;
- nieostrożnym wejściu na jezdnię zza pojazdu, przeszkody – 27 wypadków i 92 kolizji;
- wejściu na jezdnię przy czerwonym świetle – 24 wypadków i 71 kolizji.

W wybranych kategoriach zdarzeń popełnianych z winy kierujących ich liczba rosła lub utrzymywała się na tym samym poziomie, zaś w przypadku tych, w których zawinili piesi – spadała.

Infografika nr 3
Liczba wypadków z winy kierujących i pieszych w latach 2016–2020 w województwie kujawsko-pomorskim

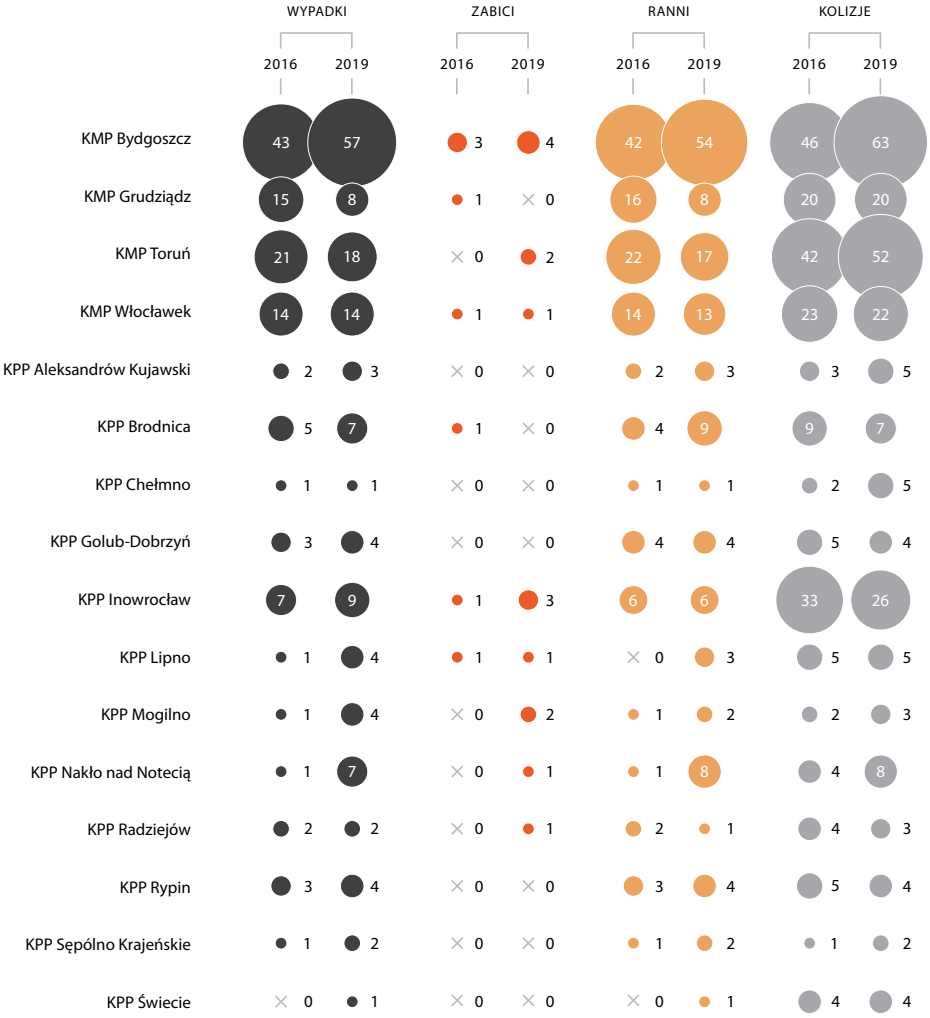


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie 'Informacji o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko-pomorskiego' KWP w Bydgoszczy.

W okresie 2016–2020 (I półrocze) na przejściach dla pieszych w województwie miały miejsce 634 wypadki (w których zginęło 56 osób a 610 zostało rannych) oraz 1193 kolizje. Średniorocznie dochodziło do niemal 150 wypadków i 275 kolizji. Co miesiąc w ich wyniku śmierć ponosiła przynajmniej jedna osoba a 12 zostawało rannych. Na terenie działania 11 z 19 powiatowych lub miejskich komend Policji liczba wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych wzrosła na koniec 2019 r. w stosunku do końca 2016 r., w trzech pozostawała na niezmiennym poziomie. W ośmiu komendach wzrosła też liczba kolizji w zakresie tych zdarzeń (w trzech pozostała na tym samym poziomie).

Infografika nr 4

Liczba wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w latach 2016–2019 na terenie działania poszczególnych KMP/KPP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z KWP w Bydgoszczy.

Analizowanie stanu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Pomimo że jednostki kontrolowane posiadły odpowiednie możliwości do diagnozowania i monitorowania stanu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, to w większości nie podejmowały takich działań, a kwestiom tym, mimo niepokojących statystyk w zakresie liczby zdarzeń w tych miejscach, nie poświęcano uwagi.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim** inicjowano np. działania dotyczące wytypowania miejsc szczególnie zagrożonych wypadkami spowodowanymi najechaniem na drzewo[64], chociaż z dostępnych danych o wypadkach na drogach wojewódzkich wynikało, że w latach 2016–2019 wzrosła liczba wypadków polegających na najechaniu na pieszego (w tym zdarzeń na przejściach dla pieszych) i była ona zarazem wyższa od przypadków najechania na drzewo.

[64] Urząd wystosował do lokalnych samorządów pisma z prośbą o wytypowanie miejsc szczególnie zagrożonych wypadkami spowodowanymi najechaniem na drzewo.

O ile informacje o stanie dróg i obowiązującej organizacji ruchu zarządzający ruchem i drogami pozyskiwali prowadząc własne obserwacje (np. w czasie prowadzonych kontroli czy objazdów dróg), o tyle w zakresie danych o historii zdarzeń drogowych polegali niemal wyłącznie na policyjnych statystykach.

Już w 2010 r. w „Diagnozie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego" wskazywano na niewystarczające wykorzystywanie informacji o wypadkach do podejmowania działań im zapobiegających, a także brak baz danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego na poziomie gmin i powiatów, uniemożliwiających prowadzanie analiz w tym zakresie. Tymczasem w większości jednostek (zarówno zarządzających ruchem jak i drogami) informacje o tych zdarzeniach nie były gromadzone lub pozyskiwano je incydentalnie, co uniemożliwiało prowadzenie ich analizy w celu ustalenia przyczyn i podjęcia działań zapobiegawczych.

Przykłady

Starosta inowrocławski nie posiadał wiedzy o ogólnej liczbie, lokalizacji, przyczynach i skutkach wypadków mających miejsce na przejściach dla pieszych na podległej mu sieci dróg. Z wnioskiem o przekazanie takich informacji do KPP w Inowrocławiu wystąpił dopiero w trakcie kontroli NIK.

ZDM w Grudziądzu nie posiadał wiedzy o zdarzeniach na przejściach dla pieszych wytypowanych do oględzin przez NIK. Warto przy tym zauważyć, że NIK wybierała te, na których liczba tych zdarzeń była największa.

Podkreślenia wymagają jednak analizy zdarzeń na drogach wojewódzkich prowadzone w Urzędzie Marszałkowskim. W 2018 r. sporządzono ją na potrzeby przygotowania planu spójności i regionalnego planu transportowego. Zdarzenia naniesiono na mapę, przyporządkowując je do określonych odcinków analitycznych pozwalających na porównywanie parametrów gęstości zdarzeń drogowych. Uzyskano mapę koncentracji wypadków na drogach, a także szczegółowy wykaz miejsc niebezpiecznych. Analiza wykazała ogółem 38 miejsc najbardziej niebezpiecznych. Dla każdego z nich sporządzono kartę zawierającą m.in.: schemat lokalizacji naniesiony na zdjęcie satelitarne, podstawowe dane o lokalizacji, liczbę zdarzeń z podziałem według ich skutków oraz z podaniem liczby ofiar śmiertelnych. Wskazano także na najczęstsze ich przyczyny. Pośród ww. lokalizacji było przejście dla pieszych w Izbicy Kujawskiej[65]. Od 2019 r. w analizach podawano: liczbę wypadków śmiertelnych wraz z liczbą ofiar i przyczyny wypadków niosących największą liczbę ofiar śmiertelnych, rozkład tych wypadków w poszczególnych miesiącach, według obszaru (zabudowany/poza zabudowanym), pogody, wilgotności nawierzchni, pory dnia, wskaźnik wypadkowości i kolizji na poszczególnych drogach wojewódzkich, zdarzenia z udziałem pieszych, informację o działaniach organizatora ruchu w zakresie zapobiegania wypadkom. Informacje te zostały przekazane Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W analizie z 2020 r. wskazano, że struktura wypadków ze skutkiem

[65] Na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich DW269 i DW270.

śmiertelnym nie uległa zasadniczej zmianie, odnotowano jednak wzrost liczby ofiar śmiertelnych w wyniku najechania na pieszego. Opracowanie zawierało szczegółową tabelę określającą zdarzenia z udziałem pieszych na drogach wojewódzkich.

Na potrzeby przygotowania planu spójności i regionalnego planu transportowego sporządzona została także analiza określająca lokalizację wypadków w 2018 r. na drogach w województwie kujawsko-pomorskim. Opracowanie wykonano na postawie danych o wypadkach gromadzonych przez Policję. Zdarzenia naniesiono na mapę, przyporządkowując je do określonych odcinków analitycznych pozwalających na porównywanie parametrów gęstości zdarzeń drogowych. Uzyskano mapę koncentracji wypadków na drogach wojewódzkich i krajowych, a także szczegółowy wykaz miejsc niebezpiecznych. Analiza wykazała ogółem 38 miejsc najbardziej niebezpiecznych. Dla każdego z nich sporządzono kartę zawierającą m.in.: schemat lokalizacji naniesiony na zdjęcie satelitarne, podstawowe dane o lokalizacji, liczbę zdarzeń z podziałem według ich skutków oraz z podaniem liczby ofiar śmiertelnych. Wskazano także na najczęstsze przyczyny wypadków. Spośród ww. 38 lokalizacji wytypowano jedną m.in. wskutek wypadku polegającego na nieustąpieniu pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych. Dotyczyło to skrzyżowania DW269 i DW270 w Izbicy Kujawskiej.

Coroczne sprawozdania o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Marszałek Województwa przedkładał ponadto corocznie KRBRD sprawozdania dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa, wskazując dane statystyczne w zakresie ogólnej liczby i skutków zdarzeń drogowych i porównaniu do roku poprzedniego.

Informacje o liczbie i miejscach wypadków z udziałem pieszych we własnych bazach gromadził Oddział GDDKiA w Bydgoszczy[66], ZDMiKP w Bydgoszczy oraz MZD w Toruniu.

Przykłady

Bydgoski i **toruński zarząd dróg miejskich** informacje o stanie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych gromadził w elektronicznej bazie „WZDR" (Wspomaganie Zarządzania Drogami i Ruchem Drogowym). Zbierano w niej dane odnoszące się do: rodzajów zdarzeń drogowych i ich przyczyn, liczby wypadków i kolizji drogowych, skutków wypadków w zakresie śmiertelności, organizacji ruchu drogowego, fotorejestracji ulic. Informacje wprowadzano na podstawie kart zdarzeń drogowych sporządzanych przez Policję i aktualizowano raz w roku.

Pozostałe jednostki (zarządzające ruchem i drogami) informacje o zdarzeniach drogowych pozyskiwały głównie w ramach bieżących potrzeb korzystając z ogólnodostępnych statystyk policyjnych. Wyniki kontroli

[66] Na podstawie porozumień zawartych między Komendantem Głównym Policji a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, Komenda zobowiązała się m.in. do przekazywania raz w roku danych o zdarzeniach drogowych na terenie kraju. Oddział GDDKiA w Bydgoszczy uzyskiwał corocznie z Centrali GDDKiA część tej ewidencji obejmującą województwo kujawsko-pomorskie, którą następnie weryfikował (uzupełniał, poprawiał). Przygotowane zestawienia obejmowały m.in.: lokalizację, podstawowe informacje o miejscu wypadku, stanie drogi i infrastruktury drogowej, uczestnikach i przyczynach tego zdarzenia. Informacje o stanie bezpieczeństwa gromadzono też w rejestrze Audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego przejść dla pieszych.

nie wykazały przy tym, aby jednostki Policji odmawiały przekazywania zainteresowanym podmiotom takich danych. Zdarzenia drogowe były dokumentowane przez funkcjonariuszy Policji w kartach zdarzenia drogowego oraz rejestrowane w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji.

Policyjne statystyki i analizy zdarzeń drogowych

Kontrola wykazała, że skala i powtarzalność nieprawidłowości dotyczących prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w SEWiK budzi wątpliwości, co do wiarygodności systemu, a tym samym opartych na nim analiz. Jest to zjawisko tym bardziej niepokojące, że NIK sygnalizowała je już wielokrotnie, w tym ponad sześć lat temu[67], a swoje zastrzeżenia powtórzyła cztery lata temu[68].

W piśmie do podległych jednostek Policji[69] Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KWP w Bydgoszczy wskazał:

„SEWiK jest jedynym źródłem informacji o zdarzeniach drogowych w Polsce, a jakość zwartych w nich danych ma istotny wpływ na wizerunek Policji".

23 maja 2019 r. Pierwszy Zastępca KWP w Bydgoszczy polecił m.in.: zwiększyć nadzór nad poprawnością rejestracji zdarzeń drogowych w SEWIK i przeprowadzić weryfikację zarejestrowanych zdarzeń drogowych w systemie.

Niestety nie przyniosło to oczekiwanego rezultatu. Nierzetelność w zakresie odwzorowania danych z kart zdarzeń drogowych w SEWiK polegała w szczególności na podaniu informacji nieujętych w tych kartach bądź odmiennych o nich (np. dotyczących warunków atmosferycznych, informacji o miejscu zdarzenia – różnice we współrzędnych GPS bądź dotyczące oświetlenia, istnienia sygnalizacji świetlnej, stanu nawierzchni i sposobu organizacji ruchu). Stwierdzono również pięć przypadków[70] przekroczenia siedmiodniowego terminu rejestracji kart zdarzenia drogowego w systemie.

Należy pamiętać, że rzetelność danych dotyczących zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie nie tylko dla Policji przy sporządzaniu okresowych statystyk, ale także wszystkich pozostałych podmiotów, które na ich podstawie przygotowują analizy dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odrębną kwestią, w sposób pośredni rzutującą na wiarygodność tych analiz były nieprawidłowości w dokumentowaniu zdarzeń drogowych przez funkcjonariuszy Policji. Chociaż nie wystąpiły przypadki, by dla objętych badaniem zdarzeń funkcjonariusze kontrolowanych Komend nie sporządzili karty zdarzenia drogowego, to niejednokrotnie robili to w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami[71].

---

[67] Por. informację z kontroli nr P/13/100 „Działania policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym".

[68] Por. informację z kontroli nr P/16/35 „Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom", a także informację z kontroli nr I/15/002 „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego".

[69] Pismo z 3 lutego 2020 r. do miejskich i powiatowych Komend Policji garnizonu kujawsko-pomorskiego.

[70] Tj. trzy w KMP w Bydgoszczy i dwa w KPP w Nakle nad Notecią.

[71] Zawartymi w zarządzeniu nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85, ze zm.), dalej: „zarządzenie nr 31 KGP".

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku analizy opisów zdarzeń drogowych zawartych w kartach zdarzeń drogowych oraz sposobu odwzorowania tych danych w SEWiK, kontrolerzy NIK ustalili, że zarówno dokumenty, jak i baza danych zawierały dane sprzeczne lub niekompletne. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu kontrolowanych jednostkach.

W KPP w Nakle nad Notecią dotyczyły 82% zbadanych spraw (41 przypadków), w KPP w Brodnicy – 77% (23 przypadki), w KMP w Bydgoszczy – 70% (21 przypadków), w KMP w Grudziądzu – 54% (27 przypadków), w KMP we Włocławku 38% (20 przypadków), w KPP w Inowrocławiu 34% (17 przypadków).

Nieprawidłowości dotyczące sporządzania kart dotyczyły przede wszystkim braków w zakresie podania dat i godzin zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, ale także charakterystyki miejsca zdarzenia (np. braku danych dotyczących geometrii drogi, na której doszło do zdarzenia, jej numeru lub dopuszczalnej prędkości) oraz stopnia obrażeń pieszych poszkodowanych w tych zdarzeniach.

Przykłady

W **KPP w Inowrocławiu** w przypadku 10 (tj. 50%) spośród 20 objętych badaniem zdarzeń drogowych, w których przeprowadzono czynności sprawdzające, wyjaśniające lub postępowanie przygotowawcze, dane dotyczące stopnia obrażeń pieszych zawarte w kartach zdarzenia drogowego i w SEWIK były niezgodne z danymi wynikającymi z opinii biegłych sądowych lekarzy medycyny, wydanych w tych sprawach. Nie zaktualizowano ich, mimo obowiązku[72] i posiadania stosownych informacji. W jednej z tych spraw nie zmieniono także kwalifikacji zdarzenia drogowego z kolizji na wypadek, mimo uzyskania informacji o charakterze obrażeń odniesionych przez pieszego.

W **KMP w Grudziądzu** stwierdzono, że w dziewięciu przypadkach (18%) informacje zawarte w karcie zdarzenia drogowego były niezgodne z pozostałą dokumentacją zdarzenia.

Brak analiz w zakresie przyczyn wypadków przez administrację drogową

Dane dotyczące zdarzeń drogowych nie były jednak przedmiotem analiz mających na celu określenie przyczyn wypadków na przejściach dla pieszych oraz sposobów przeciwdziałania im. Wyjątkiem w tym zakresie były wspomniane raporty dotyczące stanu bezpieczeństwa zlecone przez ZDM w Toruniu i ZDMiKP w Bydgoszczy.

Przykład

Przygotowane **dla Torunia** raporty zawierały m.in. analizy bezpieczeństwa pieszych i wykazały, że na sieci drogowej miasta nie występowały miejsca o nadmiernym zagrożeniu pod względem ich bezpieczeństwa. W okresie od 2016 r. do 2018 r. liczba zdarzeń drogowych zmniejszyła się o 35% (z 123 do 80). Raport z 2018 r. wskazywał osiem miejsc o dużej liczbie zdarzeń drogowych. Szczególnie niebezpiecznymi miejscami okazały się przejścia dla pieszych: na wylotach skrzyżowań (26,5% odnotowanych zdarzeń drogowych z udziałem pieszych), na wlotach skrzyżowań (18,4%) i odcinkach międzywęzłowych (17,1%). Najczęściej zdarzenia drogowe w latach 2016–2018 były spowodowane przez kierujących pojazdami (73,8%) z powodu

[72] Por. § 4 ust. 5 zarządzenia nr 31 KGP.

nieprzestrzegania zasad pierwszeństwa przejazdu. Z kolei zdarzenia spowodowane przez pieszych przede wszystkim wynikały z nieprawidłowego przekraczania jezdni i przechodzenia na czerwonym świetle.

Policyjne analizy bez wyodrębniania przejść dla pieszych

Do sporządzania takich analiz zobowiązane były jednostki Policji[73]. W skontrolowanych komendach sporządzano okresowe statystyki zdarzeń drogowych, na podstawie których opracowywano (roczne, półroczne, kwartalne i miesięczne) informacje o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zawierały one dane o zdarzeniach drogowych dotyczące m.in.: liczby wypadków i kolizji, ich przyczyn i okoliczności, w tym czasu i miejsca, a także charakterystyki sprawców i ofiar. W powyższych dokumentach odnoszono się całościowo do zagadnień bezpieczeństwa w ruchu drogowym, bez wyodrębniania kwestii dotyczących zdarzeń na przejściach dla pieszych[74]. Także w sporządzanych od lipca 2019 r. kwartalnych Analizach Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa nie odnoszono się w sposób szczegółowy do przejść dla pieszych[75]. W systemie tym nie było kategorii „niebezpieczne przejście dla pieszych". Sugestie ujęcia tego rodzaju niebezpieczeństwa wystosowała do KWP w Bydgoszczy w czerwcu 2020 r. KPP w Brodnicy.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 31 KGP komendy Policji (w tym powiatowe i miejskie) mogły sporządzać, w zależności od potrzeb, analizy specjalne poświęcone wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, w szczególności dotyczące bezpieczeństwa pieszych, czy miejsc szczególnie zagrożonych. Pomimo typowania przez komendy przejść dla pieszych jako miejsc szczególnie niebezpiecznych oraz nadania kwestiom ochrony pieszych przez KWP w Bydgoszczy wysokiej rangi, żadna ze skontrolowanych komend nie sporządziła analizy specjalnej poświęconej kwestiom bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Z uwagi na fakt, iż nie została określona częstotliwość sporządzania tego rodzaju dokumentów, a także szczegółowe przesłanki, których zaistnienie wiązałoby się z obowiązkiem opracowania takiej analizy, decyzja w tym zakresie należała każdorazowo do kierownictwa poszczególnych jednostek Policji.

Komendanci skontrolowanych jednostek wskazywali, że z perspektywy pracy Policji zdarzenia na przejściach dla pieszych, z uwagi na ich stosunkowo nieliczny wymiar, nie miały wyjątkowego charakteru i postrzegane były jako element całościowego zagadnienia jakim jest bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zagadnienia dotyczące zdarzeń na przejściach dla pieszych były za to uwzględniane przez jednostki Policji w miesięcznych i kwartalnych ocenach realizacji programów poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym oraz informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego

[73] Por. § 5 ust. 1 zarządzenia nr 31 KGP.

[74] Za wyjątkiem liczby zdarzeń z przyczyny określanej jako „nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych".

[75] Obowiązki w tym zakresie zostały wprowadzone zarządzeniem nr 59 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 95).

na terenie działania jednostki. Opracowania te charakteryzowały się jednak różnym zakresem i stopniem szczegółowości. Najczęściej obrazowały występujące tendencje dotyczące skali rejestrowanych zdarzeń drogowych, sprawców, ofiar, czasu i miejsca ich zaistnienia, jak również aktywności policjantów w tym obszarze. Należy przy tym zaznaczyć, że kontrolowane jednostki dokonywały diagnozy zagrożeń w zasadzie wyłącznie na bazie analiz danych statystycznych, które, co potwierdziła kontrola NIK, nie zawsze były rzetelne. Do analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie wykorzystywano także możliwości sporządzenia opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania potencjałem naukowym chociażby szkół policyjnych.

Typowanie najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych

Poziom zagrożeń jakie stwarza dla swoich użytkowników środowisko drogi zależy m.in. od jej cech techniczno-eksploatacyjnych kształtowanych, zarówno w fazie jej planowania i projektowania, jak i w trakcie eksploatacji. Stąd też wymóg minimalizowania zagrożeń w zasadzie nie przestaje być aktualny. Konieczne w tym względzie jest stałe monitorowanie dróg i w efekcie typowanie miejsc, w których zagrożenia te kumulują się, badanie przyczyn tej koncentracji i podejmowanie działań naprawczych. Tymczasem zarządzający ruchem i drogami, za wyjątkiem Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy, nie określili procedur i metod typowania takich miejsc. Pomimo, że nie wprowadzili także zasad dokonywania oceny stanu ich bezpieczeństwa i wyznaczania najbardziej niebezpiecznych z nich, w większości kierownicy tych jednostek wskazywali, że na drogach, którymi administrują, takie przejścia nie występowały. Bazowali w tym względzie głównie na informacjach o liczbie zdarzeń drogowych pozyskiwanych od Policji. MZIDiT we Włocławku brał także pod uwagę charakterystykę miejsca zdarzenia (bliskość szkół, przedszkoli) oraz opinie mieszkańców.

Zobowiązane do typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych były natomiast jednostki Policji. Zasady w tym zakresie zostały określone w wojewódzkich, a na ich podstawie także powiatowych i miejskich programach poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. Miejskie i powiatowe komendy miały obowiązek regularnie (dwa razy w roku) wyznaczać lokalizacje niebezpiecznych dla pieszych w oparciu o metody ilościowe (dotyczące liczby zdarzeń drogowych) i jakościowe (nawiązujące m.in. do charakterystyki rejonu i społecznych odczuć dotyczących zagrożeń).

Kontrolowane komendy wywiązywały się z tego obowiązku, chociaż KPP w Inowrocławiu dokumentowała te działania w sposób nierzetelny[76]. Niejednokrotnie jako miejsca szczególnie niebezpieczne wskazywano przejścia dla pieszych.

[76] Pomimo zapewnień Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KPP o typowaniu miejsc i odcinków zagrożonych dla pieszych i przekazywaniu tych informacji do KWP w Bydgoszczy w formie elektronicznej, część z tych dokumentów nie zachowała się w skrzynkach nadawczych i odbiorczych obu komend.

Przykłady

KMP w Grudziądzu w 2017 r. wytypowała jako miejsca niebezpieczne 12 przejść dla pieszych (w tym 11 na terenie miasta Grudziądza), a następnie uzupełniła ten wykaz, w kolejnym roku o jeszcze jedno przejście.

Toruńscy policjanci wytypowali sześć niebezpiecznych przejść dla pieszych, a przy ich wyborze sugerowano się nie tylko ilością zdarzeń drogowych, lecz również natężeniem ruchu pieszych.

W **KPP w Nakle nad Notecią** począwszy od 2018 r. wytypowano trzy, a od stycznia 2019 r. 11 niebezpiecznych przejść dla pieszych.

KWP w Bydgoszczy poinformowała NIK, że w okresie 2017–2020 (I półrocze) z wytypowanych na terenie województwa 394 miejsc szczególnie zagrażających bezpieczeństwu pieszych, w 301 przypadkach policjanci wskazali na przejścia dla pieszych[77].

Informacje o wyznaczonych niebezpiecznych miejscach, w tym przejściach dla pieszych przekazywano do KWP w Bydgoszczy jednak nie zawsze do lokalnych samorządów i zarządców dróg. Jeśli dzielono się tymi danymi to zazwyczaj w formie ustnej na posiedzeniach komisji zajmujących się bezpieczeństwem i organizacją ruchu.

Przykład

Pomimo wytypowania przez **KPP w Brodnicy** sześciu niebezpiecznych przejść dla pieszych, w tym także znajdujących się na drogach powiatowych, zarówno ZDP w Brodnicy jak i pracownik Starostwa Powiatowego wskazali, że informacji o ich wyznaczeniu i lokalizacji nie otrzymali.

Informacje te z własnej inicjatywy policjanci z Torunia udostępniali UM Torunia oraz MZD w Toruniu. Brakowało jednak w tym zakresie jednolitych zasad udostępniania danych podmiotom pozapolicyjnym. Wyjątkiem była współpraca Policji z GDDKiA oparta na zwartych porozumieniach w sprawie współdziałania w identyfikacji i monitorowaniu miejsc niebezpiecznych w ruchu drogowym[78]. W opinii NIK rozpowszechnianie przez jednostki Policji wyników dotyczących typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych pozwoliłoby skuteczniej planować działania mające na celu eliminowanie zagrożeń w tych miejscach. NIK podkreśla szczególne znaczenie wymiany wiedzy między podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, które pozwoli na usprawnienie i trafność podejmowanych przez nie działań.

[77] Tj. 39 w 2017 r., 88 w 2018 r., 85 w 2019 r. i 89 w pierwszym półroczu 2020 r.

[78] Tj. z 21 listopada 2013 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i z 25 stycznia 2017 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

5.2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2012–2020

Uchwałą nr 1/2013 Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z dnia 26 kwietnia 2013 r. został przyjęty Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego[79]. Program został przygotowany na bazie wcześniej przeprowadzonej i opublikowanej Diagnozy bezpieczeństw ruchu drogowego[80]. Jednym z najważniejszych problemów wskazanych zarówno w Diagnozie jak i Programie była duża liczba zdarzeń polegających na najechaniu na pieszego. Redukcję liczby takich wypadków i ich skutków miało gwarantować wdrożenie Programu, w tym proces likwidacji miejsc niebezpiecznych oraz stymulowania prędkości na sieci drogowej zwłaszcza w obszarach przejść dla pieszych.

Główną jego ideą było stworzenie i uruchomienie w województwie dziewięciu systemów odpowiedzialnych za najważniejsze sfery działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym najważniejszego – Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego[81]. W efekcie ich działania ograniczeniu miała ulec liczba i skutki wypadków drogowych, w tym m.in. wskaźnik ciężkości wypadków (docelowo do poziomu dziewięciu ofiar śmiertelnych na 100 wypadków).

Wiodąca rolę we wdrożeniu Programu miała pełnić Kujawsko-Pomorska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Do jej zadań należało m.in. zawieranie porozumień z poszczególnymi instytucjami o woli jego wdrażania czy koordynowanie i stałe monitorowanie realizacji poszczególnych zadań. Tymczasem pomimo, że zakładany okres realizacji Programu kończy się w 2020 r.[82], zgodnie z informacjami przekazanymi przez ww. Radę, nie powołano struktury odpowiedzialnej za jego wdrożenie[83], a wskazane systemy, w tym powszechnie dostępny Informatyczny System Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego, nie zostały utworzone i uruchomione. Sekretarz Rady wskazał, że Program nie był realizowany zgodnie z przyjętymi założeniami, ze względu na brak środków finansowych oraz brak podstaw prawnych do finansowania jego wdrożenia[84].

---

79 W Programie sformułowano strategiczne cele, szczegółowe zadania do wykonania w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w poszczególnych latach, ze wskazaniem wykonawcy, jednostki odpowiedzialnej za realizację oraz jednostki koordynującej. Określono też sposoby realizacji zadań wraz ze wskaźnikami ewaluacji oraz ich koszty i sposoby finansowania.

80 Szczuraszek T., Diagnoza bezpieczeństwa ruchu drogowego, Bydgoszcz 2010.

81 System ten miał być odpowiedzialny przede wszystkim za utworzenie i funkcjonowanie struktur organizacyjnych zarządzających działaniami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze województwa oraz za funkcjonowanie większości pozostałych systemów tj. m.in. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego, Systemu Monitorowania Niebezpiecznych Zachowań na Drodze, Systemu Społecznej Edukacji Promującej Bezpieczne Zachowania na Drodze, Systemu poprawy jakości projektów infrastruktury drogowej, Systemu poprawy efektywności procesu zarządzania drogami i ruchem drogowym.

82 Okres realizacji Programu założono na lata 2012–2020.

83 W celu kierowania realizacją i monitorowania efektów Programu zaplanowano utworzenie i powołanie Wojewódzkiego Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WCBRD). Na szczeblach samorządów miały powstać Miejskie, Powiatowe i Gminne Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powołany Wojewódzki Inspektor Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Inspektorzy Gminni i Powiatowi.

84 Wojewódzka Rada zaproponowała utworzenie funduszu, ze składek samorządów terytorialnych, na finansowanie przedsięwzięć z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w wysokości ok. 2 mln zł rocznie. Propozycja ta nie uzyskała aprobaty samorządów oraz służb prawnych Marszałka i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

5.2.1. Organizacja ruchu na najbardziej niebezpiecznych przejściach dla pieszych

Organizowanie ruchu przy przejściach dla pieszych

Zgodnie z § 127 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, dróg, lokalizację przejść dla pieszych ustala się w projekcie organizacji ruchu drogi. Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek zatwierdzenia organizacji ruchu dotyczy wyłącznie dróg nowo wybudowanych lub w przypadku dokonywania na nich zmian[85]. Możliwość sporządzania projektów organizacji ruchu dla dróg, na których żadna z ww. przesłanek, nie zaistniała, nie została przy tym wyłączona lub ograniczona. Postulowane przez NIK zmiany przepisów powszechnie obowiązujących, obligujące do przygotowania i zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, dla dróg, które ich nie posiadają (wyznaczenie w tym zakresie granicznych terminów)[86] nie znalazły akceptacji.

Zadania związane z organizacją ruchu należą do kompetencji zarówno organów zarządzających ruchem, zarządów dróg jak i Policji. W gestii Marszałka Województwa, GDDKiA, prezydentów miast na prawach powiatu oraz starostów powiatowych leży opracowywanie projektów organizacji ruchu, ich rozpatrywanie, zatwierdzanie, przekazywanie do realizacji, a także ich przechowywanie i ewidencjonowanie. W zakresie zarządów dróg pozostaje przedstawianie do zatwierdzenia tych projektów, ich opiniowanie (w tym rozpatrywanie innych opinii lub wątpliwości związanych z projektem w ramach komisji powołanej przez zarządzającego ruchem) oraz realizowanie na własny koszt. W zależności od kategorii drogi, której dotyczy, projekt organizacji ruchu powinien zaopiniować komendant wojewódzki, powiatowy lub miejski Policji.

W skontrolowanych urzędach obsługujących organy zarządzające ruchem wyznaczono pracowników i udzielano im stosownych upoważnień do opiniowania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Zazwyczaj byli to kierownicy komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem.

Przykłady

W **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** projekty organizacji ruchu zatwierdzał dyrektor lub wicedyrektor posiadający w tym zakresie pisemne upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych Autostrad. Ich oceny dokonywał uprzednio Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu, w skład którego wchodzili audytorzy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W **UM Torunia** upoważniania posiadali: Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej – w odniesieniu do projektów stałej organizacji ruchu oraz Kierownik Referatu – w odniesieniu do projektów tymczasowej organizacji ruchu.

[85] Por. § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[86] Por. wnioski z kontroli nr KPB-401-002/2013 Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz z kontroli nr P/15/034 Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba projektów, jaka w okresie objętym kontrolą, wpływała do poszczególnych urzędów była zróżnicowana[87], niemniej występowały przypadki, w których do ich procedowania upoważnione były wyłącznie pojedyncze osoby.

Przykłady

W **Starostwie w Nakle nad Notecią** do bieżącego rozpatrywania spraw dotyczących projektów organizacji ruchu została wyznaczona jedna osoba. Pozostali pracownicy zajmowali się tymi sprawami tylko w przypadku jej nieobecności.

W **UM we Włocławku** do rozpatrywania, opracowywania i opiniowania projektów organizacji ruchu zostały wyznaczone dwie osoby. Do zatwierdzania tych projektów upoważniona była jedna z nich.

W **ZDP w Brodnicy** (wykonującym zadania z zakresu zarządzania ruchem do maja 2019 r.) do zatwierdzania projektów organizacji ruchu upoważniony był wyłącznie Dyrektor Zarządu, a merytorycznym ich procedowaniem zajmował się jeden pracownik. Także w Starostwie w Brodnicy, po przejęciu tych zadań, zajmował się nimi jeden pracownik.

Zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu

We wszystkich ww. urzędach NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na zatwierdzaniu organizacji ruchu na podstawie niekompletnych projektów. W Starostwie w Nakle nad Notecią dotyczyło to 90% objętych badaniem projektów stałej organizacji ruchu, w UM we Włocławku 50%, a w ZDP w Brodnicy niemal 30%[88]. Łącznie nieprawidłowości dotyczące zatwierdzania projektów stałej organizacji ruchu NIK stwierdziła u blisko 80% skontrolowanych organów wykonujących te obowiązki, w tym także w tych urzędach, których potencjał kadrowy był znacznie wyższy (tj. w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy, UM w Toruniu oraz u wykonujących te zadania w imieniu prezydentów Bydgoszczy i Grudziądza – ZDMiKP w Bydgoszczy i ZDM w Grudziądzu). Na łącznie 90 zbadanych, zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla odcinków, na których znajdowały się przejścia dla pieszych nieprawidłowości stwierdzono w 54% z nich. Powstawały one już na etapie rozpatrywania złożonych projektów organizacji ruchu. Ustalono bowiem, że rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty, które nie spełniały wymagań określonych w § 5 i § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Skutkiem powyższego, na etapie zatwierdzania organizacji ruchu nie były brane pod uwagę wymagane prawem informacje wynikające z: planów orientacyjnych, opisów technicznych, parametrów i geometrii drogi, opisów ruchu, a nawet opinie Policji i zarządów dróg, gdyż często nie były załączone do wniosku.

[87] Np. w Starostwie w Inowrocławiu w okresie od początku 2016 r. do połowy 2020 zatwierdzono 522 projekty stałej organizacji ruchu. Spośród nich: 36 dotyczyło utworzenia nowego przejścia dla pieszych, 36 – zmian na istniejących przejściach, cztery – zmiany lokalizacji oraz cztery – likwidacji przejścia. W Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy w latach 2016–2019 rocznie wpływało od 438 do 640 projektów organizacji ruchu.

[88] Tj. odpowiednio: w dziewięciu na 10, sześciu na 12, dwóch z siedmiu.

Przykłady

W **UM w Toruniu** osiem spośród 10 zatwierdzonych projektów objętych badaniem nie posiadało opinii komendanta miejskiego Policji, zaś dziewięć nie posiadało opinii zarządu drogi.

Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu w **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** pozytywnie ocenił, a upoważniona osoba zatwierdziła projekty, mimo, że do trzech spośród 11 zbadanych nie załączono opinii organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się, zarządcy tej drogi, czy Komendanta Wojewódzkiego Policji.

Badanie dokumentacji w **ZDMiKP w Bydgoszczy** dotyczącej dziewięciu zatwierdzonych z upoważnienia Prezydenta Bydgoszczy projektów wykazało, że we wszystkich przypadkach projekty te były niekompletne, bowiem plany sytuacyjne wchodzące w ich skład nie zawierały parametrów geometrii drogi.

Do współpracy przy procedowaniu wniosków dotyczących organizacji ruchu lub przedkładanych projektów, zapraszano przedstawicieli Policji oraz zarządów dróg – najczęściej w ramach powoływanych doraźnie lub na stałe komisji bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przykłady

Prezydenci Grudziądza i **Bydgoszczy**, choć sami scedowali wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem na miejskie zarządy dróg, powołali odpowiednio Komisję Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (w 2016 r.) oraz Zespół do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego miasta Bydgoszczy (w 2018 r.). W obu zasiadali przedstawiciele komend miejskich Policji, straży miejskich i zarządów dróg miejskich. Do zadań zespołów należało m.in. analizowanie rozwiązań dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym wątpliwości dotyczących organizacji ruchu na terenie miast.

Przyrost długości dróg z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu

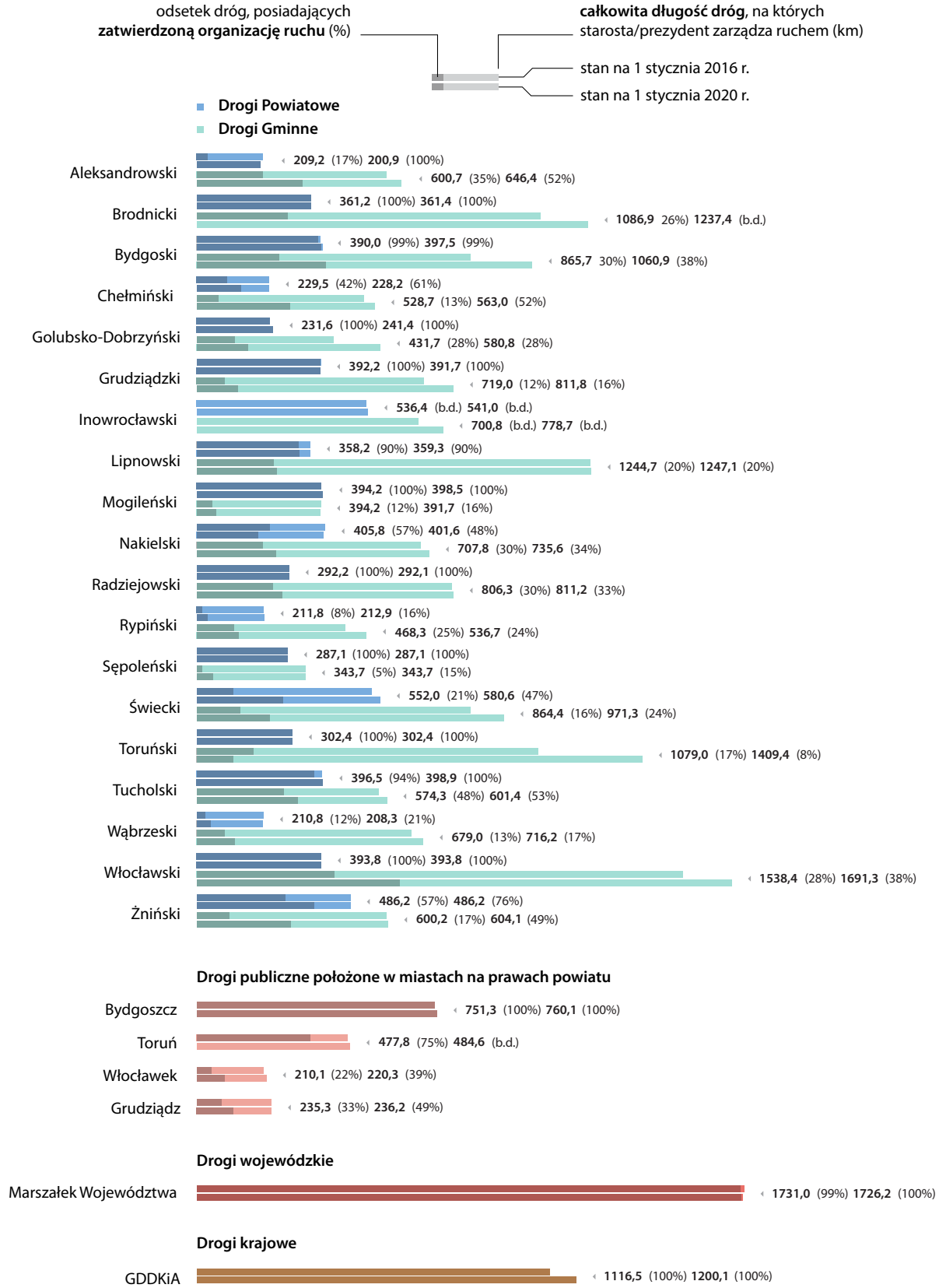
Z informacji uzyskanych w toku kontroli oraz przekazanych w pozostałym zakresie przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego wynikało, że według stanu na 1 stycznia 2020 r., na 19 powiatów regionu, w 10 z nich wszystkie drogi powiatowe posiadały zatwierdzoną stałą organizację ruchu, a w pozostałych odsetek ten wynosił od 16% do 99%. W przypadku dróg gminnych taką organizację ruchu posiadało od 8% do 52% z nich. W Bydgoszczy zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadały wszystkie drogi, którymi zarządzał prezydent, we Włocławku – 39%, w Grudziądzu – 49%. W trzech przypadkach objęte kontrolą organy zarządzające ruchem nie posiadały precyzyjnych informacji o długości dróg z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu[89]. Chociaż sytuacja ta w okresie objętym kontrolą uległa poprawie[90], co NIK ocenia jako pozytywny trend, wciąż dla blisko połowy dróg gminnych nie funkcjonowała organizacja ruchu wdrożona na podstawie standardów zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego, określonych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem.

[89] Starosta inowrocławski nie przedstawił informacji dotyczących zarówno dróg powiatowych jak i gminnych, starosta brodnicki nie posiadał danych dotyczących dróg gminnych, Prezydent Torunia nie podał danych dotyczących 2020 r. Na początku 2016 r. 75% dróg w Toruniu posiadało zatwierdzona stałą organizację ruchu.

[90] Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w siedmiu powiatach wszystkie drogi powiatowe posiadały zatwierdzoną stałą organizację ruchu, a w pozostałych odsetek ten wynosił od 8% do 99%. W przypadku dróg gminnych we wszystkich powiatach odsetek ten wynosił od 4% do 47%. W Bydgoszczy – 100%, we Włocławku – 22% a w Grudziądzu – 33,% dróg posiadało zatwierdzoną stałą organizację ruchu.

Infografika nr 5

Długość dróg posiadających zatwierdzoną stałą organizację ruchu na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w 2016 r. i 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów z kontroli i informacji przekazanych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

W opinii NIK, chociaż ich zrealizowanie nie jest obowiązkowe, to ich brak może uniemożliwiać odtworzenie oznakowania pionowego w przypadku np. jego kradzieży, bądź ustalenie, kto i kiedy zadecydował o umieszczeniu danego oznakowania lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu znacznie utrudnia rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia i okresowych przeglądów funkcjonowania na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niezbędne są ona także dla zastosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego[91] czy wyznaczenia przejść dla pieszych[92].

Przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem ograniczają obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu do nowo wybudowanych dróg lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących. Przepis ten nie przesądza, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Na niejednoznaczność tych przepisów NIK wskazywała wielokrotnie[93], a już w 2010 r. wystąpiła do ówczesnego Ministra Infrastruktury z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przepisu zobowiązującego zarządców dróg do opracowania brakujących projektów organizacji ruchu i podjęcia działań w celu ich zatwierdzenia. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury podzielił stanowisko NIK, wskazując, że projekt organizacji ruchu, stanowiący podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa jej użytkownikom, powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony do realizacji dla każdej drogi publicznej. Pomimo składanych przez Ministra deklaracji dotyczących pogłębionej analizy problemu, przepisy rozporządzenia w tej materii nie uległy jednak zmianie.

Realizacja projektów organizacji ruchu na przejściach dla pieszych

Sposób realizacji projektów organizacji ruchu przez miejskie i powiatowe zarządy dróg, NIK zweryfikowała w trakcie oględzin 91 przejść dla pieszych. Nieprawidłowości stwierdzono w 23 przypadkach.

Przykłady

W **Bydgoszczy** na ul. Twardzickiego (przed i za skrzyżowaniem z ul. Bołtucia i ul. Fiedlera), w osi dojścia do przejść dla pieszych, nie zastosowano oznakowania poziomego P-10 na ścieżkach rowerowych, przewidzianego w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu. Na ul. Nakielskiej w okolicy posesji nr 17 – przed przejściami dla pieszych przez jezdnię w obu kierunkach, zastosowano znaki D-6 na tle fluorescencyjnym, zamiast aktywnych znaków D-6, a także nie zastosowano 12 mikroprogów przewidzianych w projekcie.

[91] Por. § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[92] Por. § 127 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

[93] W 2010 r. – por. informację z kontroli nr P/09/150 Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego, w 2014 r. – por. informację z kontroli nr P/13/078 Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym, czy w 2016 r. – por. informację z kontroli nr P/15/034 Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.

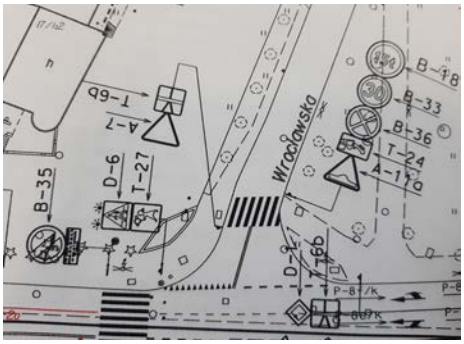
We **Włocławku** na Placu Wolności 17 (na skrzyżowaniu z ul. Zduńską) nie wykonano przewidzianej w projekcie wysepki z ogranicznikami. W jej miejscu znajdowało się oznakowanie poziome P-10. Po prawej stronie od Placu Wolności znajdował się parking. Samochody parkujące wzdłuż chodnika zasłaniały widoczność pieszemu przekraczającemu jezdnię.

W Toruniu na ul. Władysława Dziewulskiego 12 a także na ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5–6 przy przejściach dla pieszych zastosowano słupki blokujące U-12C, które nie zostały przewidzenie w projektach organizacji ruchu. Ponadto na ul. Buszczyńskich wybudowano w 2020 r. wyniesione przejście dla pieszych oraz zamontowano znaki drogowe (A-11a „próg zwalniający" i B-33 „ograniczenie prędkości" do 20 km/h) pomimo braku zatwierdzonej organizacji ruchu. Dyrektor MZD w Toruniu wskazał, że projekt organizacji ruchu dla tego zadania miał być sporządzony w ramach zmian organizacji ruchu na skrzyżowaniu ul. Buszczyńskich i ul. Niesiołowskiego, a ta przeciągała się w czasie. Z uwagi na skargi mieszkańców zlecił na istniejącym przejściu dla pieszych umieszczenie elementów wyniesionego przejścia dla pieszych, co wiązało się koniecznością umieszczenia ww. znaków. W trakcie kontroli NIK projekt stałej organizacji ruchu w tym miejscu został opracowany i zatwierdzony.

W toku oględzin stwierdzono także, że obowiązujące w Bydgoszczy i Inowrocławiu organizacje ruchu były niezgodne z przepisami prawa. Wynikało to z błędów popełnionych w projektach tych organizacji ruchu.

W Bydgoszczy, na skrzyżowaniu ul. Nakielskiej i ul. Wrocławskiej, przy przejściu dla pieszych (przez ul. Wrocławską) brakowało oznakowania pionowego D-6, a samo przejście było oznakowanie jedynie znakiem poziomym P-10, co naruszało pkt 5.2.6.3. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków, zgodnie z którym znak D-6 należy stosować przy wszystkich przejściach dla pieszych. Ponadto na skrzyżowaniu tych ulic stwierdzono, że na jednym słupku umieszczono cztery znaki, choć pkt 1.5.2. załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia ogranicza możliwość łączenia znaków maksymalnie do trzech. Nie uwzględniała ona także oznakowania poziomego P-10 dla przejścia przez torowisko wyodrębnione z jezdni, miedzy istniejącymi dwoma przejściami, czego wymagał pkt 7.8 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia.

Zdjęcia nr 5–6
Przejście dla pieszych w Bydgoszczy przez ul. Nakielską w okolicy posesji nr 17 i fragment projektu stałej organizacji ruchu dla tej ulicy (skrzyżowanie z ul. Wrocławską)



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Organizacja ruchu w tym miejscu była aktualizowana przez ZDMiKP w Bydgoszczy w 2018 r. zgodnie z projektem przez siebie przygotowanym. Jednostka kontrolowana jeszcze w trakcie kontroli NIK poinformowała o przygotowaniu nowego projektu organizacji ruchu, który usunie ww. nieprawidłowości. W opinii NIK sytuacja ta dowodzi, że łączenie zadań związanych z przygotowywaniem, zatwierdzaniem i realizowaniem projektów organizacji ruchu w ramach jednej jednostki może ograniczać skuteczne identyfikowanie i eliminowanie ewentualnych błędów[94].

W Inowrocławiu znaki pionowe przy przejściu dla pieszych zlokalizowanym na ul. Narutowicza zostały umieszczone niezgodnie z pkt 1.5.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków, jednocześnie w sposób powodujący przysłonięcie znaku informującego o przejściu dla pieszych D-6 przez znaki go poprzedzające[95]. Znak D-6 był oddalony od poprzedzających go znaków o mniej niż wymagane 10 m, co zresztą przewidywał zatwierdzony na koniec 2014 r. projekt organizacji ruchu. Nieprawidłowość ta została usunięta jeszcze w trakcie kontroli NIK.

Zdjęcia nr 7–8
Lokalizacja znaków w Inowrocławiu na ul. Narutowicza w trakcie oględzin oraz po wykonaniu zaleceń pokontrolnych

Źródło: materiały z kontroli NIK.

W obu opisanych przypadkach organizacje ruchu zostały pozytywnie zaopiniowane przez jednostki Policji i zrealizowane zgodnie z zatwierdzonymi projektami.

Opiniowanie projektów organizacji ruchu przez jednostki Policji

Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem zadania dotyczące opiniowania projektów organizacji ruchu zostały nałożone na komendantów Policji. Opinie te mają charakter niewiążący dla organu, który zatwierdza przedłożone projekty.

[94] Potwierdzały to także nieprawidłowości stwierdzone w ZDP w Brodnicy, gdzie w dwóch przypadkach organizację ruchu na przejściach dla pieszych zrealizowano niezgodnie z zatwierdzonymi projektami. Rozbieżności tych nie wykazały prowadzone przez Zarząd (wykonujący zadania zarządzającego ruchem) kontrole dotyczące wdrożenia tych projektów, a następnie sześć kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych.

[95] Umiejscowiony na latarni miejskiej znak D-1 [droga z pierwszeństwem] z tabliczką T-6b [układ dróg podporządkowanych].

Przykład

W okresie objętym kontrolą w **KMP we Włocławku** zaopiniowano (do końca 2019 r.) 1329 projektów organizacji ruchu, w **KPP w Brodnicy** (do 12 sierpnia 2020 r.) – 464, w **KMP w Toruniu** (do 30 czerwca 2020 r.) – 70. W **KPP w Inowrocławiu** nie posiadano danych w tym zakresie.

Komendant Główny Policji nie określił zasad dotyczących realizowania przez Policję zadań związanych z opiniowaniem projektów organizacji ruchu, ani wymogów dotyczących wykształcenia lub posiadanego doświadczenia policjantów realizujących zadania w ww. obszarze, pozostawiając te kwestie w gestii jednostek terenowych Policji. W skontrolowanych Komendach oraz w KWP w Bydgoszczy nie opracowano i nie wdrożono jednolitej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu. Co do zasady wydawanie opinii nie było poprzedzane oględzinami miejsca, którego dotyczył projekt, a sposób wykorzystania formułowanych uwag nie był monitorowany.

Przykłady

Komendant Miejski Policji w Toruniu wyjaśnił, że „organ wydający opinię [...] nie ma obowiązku prawnego śledzenia czy dana opinia lub chociażby uwagi w niej zawarte zostały uwzględnione".

Komendant Powiatowy Policji w Inowrocławiu podał, że sposób wykorzystania wydanych opinii był monitorowany, a wydanie opinii często poprzedzano oględzinami miejsca, dla którego opracowany został projekt organizacji ruchu. Objęte badaniami NIK dokumentacje projektów nie potwierdziły jednak tych okoliczności.

Opiniowanie projektowanej organizacji ruchu powierzano najczęściej doświadczonym funkcjonariuszom–naczelnikom pionów ruchu drogowego oraz ich zastępcom lub odpowiednio przygotowanym pracownikom cywilnym.

Przykład

W **KMP w Bydgoszczy** utworzono stanowisko starszego specjalisty do spraw inżynierii ruchu w korpusie służby cywilnej. Osoba na nim zatrudniona posiadała tytuł magistra inżyniera budownictwa oraz długoletnie doświadczenie w opiniowaniu projektów organizacji ruchu.

Funkcjonariusze zajmujący się opiniowaniem projektów organizacji ruchu uczestniczyli w szkoleniu dotyczącym stosowania inżynieryjnych środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. W skontrolowanych Komendach nie odnotowano przypadków wniesienia zastrzeżeń bądź uwag do wydanych opinii.

5.2.2. Regionalne działania na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Działania na rzecz bezpieczeństwa przejść dla pieszych

Kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych zlokalizowanych na drogach, którymi zarządzały. Realizowały je w ramach inwestycji, które m.in. uwzględniały rezultaty prac zespołów i komisji zajmujących się bezpieczeństwem ruchu drogowego lub w ramach przyjętych planów i programów o charakterze lokalnym. Miały one zróżnicowanych zakres i charakter, były jednym z elementów realizowanej polityki na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. włocławskiej „Polityki mobilności", bydgoskiej inicjatywy „Bezpieczna droga") lub przedmiotem specjalnie przygotowanych w tym celu programów (np. toruński Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i na przejazdach dla rowerzystów).

Wnioski dotyczące utworzenia przejść dla pieszych opiniowane były przez specjalnie powołane do tego komisje, przy współudziale przedstawicieli organów zarządzających ruchem, drogą i Policji. Miały one charakter stały lub powoływane były doraźnie.

Przykłady

Prezydent Torunia powołał Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego.

W **Bydgoszczy** funkcjonował Zespół do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

We **Włocławku** i **Grudziądzu** działały Komisje ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

W **powiecie inowrocławskim** i **brodnickim** komisje powoływano *ad hoc* do rozpatrzenia konkretnych wniosków.

Zespoły te przedkładały także własne propozycje dotyczące działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych wskazując chociażby lokalizacje, w których konieczne było zamontowanie dodatkowego oświetlenia lub przygotowując propozycje w zakresie zmian organizacji ruchu w tych miejscach (np. poprzez wprowadzenie ograniczeń dopuszczalnej prędkości, montaż znaków aktywnych).

Przykłady

W **Bydgoszczy** w latach 2018–2020 (do 16 lipca) doświetlonych zostało 45 przejść dla pieszych. W 2020 r. zaplanowano też do modernizacji w tym zakresie 20 kolejnych. miejsc.

We **Włocławku** w budżecie na latach 2020–2022 zostały uwzględnione środki na wykonanie 26 „aktywnych przejść dla pieszych".

Przy realizacji inwestycji drogowych obejmujących przejścia dla pieszych korzystano z ogólnodostępnych katalogów dobrych praktyk (np. podręcznika dla organizatorów ruchu pieszego „Ochrona pieszych") oraz lokalnych strategii opracowanych w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Przykłady

W **Bydgoszczy** w 2017 r., ze środków z dotacji przyznanej dla organizacji pozarządowych[96], zrealizowano m.in. projekt pn. „Wszyscy jesteśmy pieszymi", w ramach którego powstał „Katalog dobrych praktyk w projektowaniu przestrzeni pieszej"[97]. Ponadto w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu osobom starszym, słabowidzącym i niewidomym korzystano z Wytycznych do stosowania elementów informacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami z kwietnia 2013 r., opracowanych przez ZDMiKP przy współudziale Polskiego Związku Niewidomych oraz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących w Bydgoszczy.

We **Włocławku** obowiązywały m.in. „Standardy mobilności indywidualnej i infrastruktury rowerowej"[98].

Na uwagę NIK zasługują prowadzone działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Realizowane były one przez wszystkie organy zarządzające ruchem, najczęściej przy udziale Policji, lokalnych samorządów czy wojewódzkich środków ruchu drogowego. W ramach tych inicjatyw propagowano odpowiednie zachowanie na drodze zwłaszcza wśród najmłodszych uczestników ruchu drogowego.

Przykłady

Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego realizowali programy: „Bezpieczny Pierwszak" czy „Bezpieczny Przedszkolak".

Starostwo w **Inowrocławiu** finansowało nagrody lub upominki dla uczestników konkursów, spotkań edukacyjnych lub działań profilaktycznych np. „Bezpieczna droga do szkoły z poradami Polfinka", „Kręci mnie bezpieczeństwo w podróży", „Chcesz być widoczny na drodze? Noś odblaski".

W **Bydgoszczy** realizowano m.in. kampanię „Twoje bezpieczne przejście".

W **Toruniu** prowadzono akcję „Weź-rozwiń-przejdź-zostaw", promującą używanie opasek odblaskowych przy przekraczaniu jezdni.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych zlokalizowanych w pobliżu placówek oświatowych regularnie odnawiano ich oznakowanie poziome, a także zatrudniano opiekunów, którzy pomagali w bezpiecznym korzystaniu z tych miejsc.

Przykład

W **Bydgoszczy** w poszczególnych latach na ten cel wydatkowano: w 2016 r. – 1295 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2017 r. – 1335 tys. zł (38 pracowników obsługujących 59 przejść); w 2018 r. – 1532, 3 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2019 r. – 1642 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych); w 2020 r. – 1900 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych).

[96] Konkurs pn. „Grant na start".

[97] Por. http://siskom.waw.pl/nauka/literatura/Katalog-Dobrych-Praktyk-na-www.pdf.

[98] Por. http://www.bip.um.wlocl.pl/zarzadzenie-nr-1012020-prezydenta-miasta-wloclawek-z-dnia-11-marca-2020-r-w-sprawie-przyjecia-standardow-mobilnosci-indywidualnej-i-infrastruktury-ro-werowej/.

Środki na finansowanie przedsięwzięć poprawiających bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych pochodziły głównie z budżetów samorządowych, bowiem tylko w jednym przypadku udało się pozyskać dofinansowanie tych działań z rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka”[99].

W przypadkach, gdy zastosowanie środków z zakresu inżynierii ruchu, w celu zwiększenia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych nie było możliwe lub nie przynosiło spodziewanych efektów, zarządzający ruchem zwracali się do Policji oraz straży miejskich o objęcie tych miejsc zwiększonym nadzorem.

Chociaż kontrola nie ujawniła przypadków odmowy podjęcia współpracy przez instytucje tworzące system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, współdziałanie to miało, poza nielicznymi wyjątkami, incydentalny i wynikający z bieżących potrzeb charakter – głównie w zakresie rozpatrywania wniosków związanych z organizacją ruchu czy remontami infrastruktury drogowej[100]. W opinii NIK efekty tej współpracy ograniczał brak wypracowanych i sformalizowanych zasad dotyczących przepływu informacji, czego dowodem był niemal powszechny brak udostępniania przez Policję innym jednostkom sygnałów o niebezpiecznych miejscach, w tym przejściach dla pieszych, wytypowanych na sieci dróg.

Szczegółowe informacje na temat działań podejmowanych przez skontrolowane jednostki na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych opisano w załączniku nr 6.2 do informacji.

5.2.3. Eliminowanie zagrożeń na najbardziej niebezpiecznych przejściach dla pieszych

Stan techniczny i oznakowanie najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych

Na potrzeby kontroli NIK wytypowała, na bazie informacji pozyskanych od jednostek Policji, 91 przejść dla pieszych[101], w których w okresie objętym kontrolą, dochodziło do największej liczby (koncentracji) zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych. NIK objęła je oględzinami przy udziale specjalisty ds. inżynierii ruchu oraz w przypadku dróg krajowych – audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy.

Podwyższone ryzyko na czterech przejściach dla pieszych

W przypadku czterech przejść dla pieszych kontrolerzy przy współudziale specjalisty z zakresu inżynierii ruchu, ocenili, że ryzyko związane z przekraczaniem jezdni w tych miejscach było zwiększone.

W przypadku przejścia dla pieszych zlokalizowanego na drodze wojewódzkiej w Rypinie[102] stwierdzono, że dalsze korzystanie z niego stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia uczestników ruchu drogo-

[99] Tj. w przypadku inwestycji pn. „Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na skrzyżowaniu ulic Nowodworska–Ugory–Leszczyńskiego–Orla–Na Wzgórze Dąbrowskiego–Podgórna w Bydgoszczy”. Na jej realizację wydatkowano w 2017 r. m.in. 75 214,40 zł z Programu.

[100] Współpraca zarządzających ruchem i drogami oraz Policji, Wojewody, Inspekcji Transportu Drogowego, wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego czy Państwowej Straży Pożarnej, odbywała się także w ramach posiedzeń Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

[101] W tym 10 na drogach krajowych, 11 na drogach wojewódzkich, po 40 w objętych kontrolą miastach na prawach powiatu i 30 na drogach powiatowych skontrolowanych powiatów.

[102] Ul. Powstania Styczniowego 2a, DW 534.

wego. W trakcie oględzin ustalono bowiem, że widoczność na tym przejściu (zarówno pieszego z perspektywy kierowcy, a także zbliżającego się pojazdu z perspektywy pieszego) była ograniczona do około 20 m. Stwierdzono ponadto ograniczenie widoczności pieszego i pojazdu w przypadku aut zawracających z drogi głównej. Ustalono, że z jednej strony przejście to prowadziło na zbyt wąski chodnik (90 cm), za którym bezpośrednio znajdował się budynek mieszkalny. Brakowało także obniżonych krawężników (obecne miały 20 cm wysokości). Znak D-6 umieszczono na tle reklamy, co zmniejszało jego widoczność. Pozostałe znaki (D-3 i B-36) po prawej stronie drogi były przesłonięte przez poprzedzający je znak D-6, a oznakowanie P-10 było nieczytelne. Kontroler poinformował Dyrektora ZDW w trybie art. 51 ustawy o NIK o stwierdzonym zagrożeniu dla zdrowia i życia ludzkiego.

Zdjęcia nr 9–10
Przejście dla pieszych w Rypinie na ul. Powstania Styczniowego 2a

Źródło: materiały z kontroli NIK.

W odpowiedzi na nie Dyrektor Zarządu skierował pismo do zarządzającego ruchem (tj. Urzędu Marszałkowskiego) o pilne powołanie komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która dokona dokładnej analizy istniejących warunków na wskazanym przejściu dla pieszych, rozważy zasadność jego funkcjonowania oraz wskaże ewentualne środki zaradcze mające na celu zachowanie bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu. Komisja BRD nie podzieliła stanowiska NIK w zakresie wskazanych ograniczeń widoczności, potwierdziła jednak zastrzeżenia dotyczące szerokości chodnika i sposobu umieszczenia znaków pionowych. Wskazała także, że ewentualna likwidacja lub przesunięcie przejścia dla pieszych (przez które realizowany jest ruch pieszy do szkoły i kościoła) wiązałaby się z uniemożliwieniem zawracania pojazdów na skrzyżowaniu, co jest niezgodne z polityką transportową miasta. Dyrektor ZDW nie przedstawił swojego stanowiska ograniczając się do przekazania opinii Komisji.

Kontrolerzy ustalili, że ZDP w Brodnicy nie podjął działań w celu zapewnienia zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych w miejscowości Świedziebnia (w pobliżu urzędu gminy). Znajdowało się ono pomiędzy zatoką autobusową a pasem drogi przylegającym do jezdni, na którym w trakcie oględzin prowadzonych przez NIK zaparkowane były pojazdy. We wprowadzonej organizacji ruchu linia zatrzymania autobusu P-17 niemal graniczy z tym przejściem. Zatrzymujący się autobus może przesłonić kierującym pieszych znajdujących się już na pasach. Podobnie pozostawione przy przejściu pojazdy mogą ograniczać widoczność pieszych przekraczających jezdnię.

Zdjęcia nr 11–12
Przejście dla pieszych w Świedziebni (powiat brodnicki)

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Na przejściu dla pieszych zlokalizowanym w Kruszwicy na drodze krajowej nr 62 stwierdzono m.in., że łuk drogi i przydrożne budynki ograniczają widoczność do około 50 m, a bezpośrednio przy przejściu w obu kierunkach zastosowano dopuszczającą wyprzedzanie linię ostrzegawczą P-6. Przejście to było zlokalizowane z sąsiedztwie dwóch innych oddalonych o 60 m i 80 m. Przeprowadzony w 2019 r. przez pracowników GDDKiA audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego na tym przejściu wykazał m.in. brak odpowiedniego oświetlenia. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy wskazał, że organizacja ruchu w tym miejscu zostanie dokładnie przeanalizowana, a w ramach ponownego audytu w 2020 r. rozważona zostanie także możliwość jego likwidacji. Dodał, że wskutek rozbudowy drogi krajowej nr 62, warunki bezpieczeństwa ruchu na wszystkich zlokalizowanych na niej przejściach dla pieszych w Kruszwicy zostaną poprawione.

Zdjęcia nr 13–14
Przejście dla pieszych w Kruszwicy (powiat inowrocławski)

Źródło: materiały z kontroli NIK.

We Włocławku na Placu Wolności/ul. Zduńska pomimo zatwierdzenia w 2002 r. projektu organizacji ruchu obejmującego utworzenie wysepki z ogranicznikami, nie została ona zrealizowana, a w jej miejscu znajdowały się pasy przejścia dla pieszych wprowadzające w błąd przechodniów. Po wejściu na pasy po prawej stronie od Placu Wolności znajdował się parking i samochody parkujące wzdłuż chodnika zasłaniały pieszemu widoczność.

Zdjęcia nr 15–16
Przejście dla pieszych we Włocławku

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Oznakowanie przejść dla pieszych

W trakcie oględzin ustalono, że przejścia dla pieszych wyznaczano w miejscach odpowiadających projektom organizacji ruchu, o wzmożonej koncentracji ruchu pieszego, w poziomie jezdni, na ogół prostopadle do jej osi i w pobliżu skrzyżowań. Ich szerokość w żadnym przypadku nie była mniejsza niż 4 m, a najdłuższe miało niemal 14 m. Skontrolowane przejścia były wyznaczane znakami pionowymi D-6 i poziomymi P-10. Znaki pionowe były czytelne i w odpowiednim stanie technicznym. NIK stwierdziła jednak przypadki, w których znaki informujące o przejściu dla pieszych i organizacji ruchu w tych miejscach (np. o ograniczeniu dopuszczalnej prędkości) były przesłonięte przez gałęzie drzew, krzewy lub inne znaki pionowe. Nieprawidłowości takie zidentyfikowano na drogach administrowanych przez pięć zarządów[103].

Przykłady

W **Toruniu** na przejściu dla pieszych na ul. Bukowej 10 gałęzie drzewa ograniczały widoczność znaku D-6, a na ul. Buszczyńskich 3 krzewy zasłaniały znaki A-11a „próg zwalniający" i B-33 „ograniczenie prędkości".

W **Bydgoszczy** gałęzie drzew przesłaniały znaki D-6b na przejściu na ul. Twardzickiego (skrzyżowanie z ul. Bołtucia i ul. Fiedlera). Na ul. Nakielskiej (skrzyżowanie z ul. Wrocławską) gałęzie i korony drzew ograniczały widoczność znaków dotyczących organizacji ruchu przy przejściu, w tym dotyczących zmniejszenia dopuszczanej prędkości czy wyłączające możliwość zatrzymania się pojazdów[104]. Także na ul. Czerkaskiej przy przejściu dla pieszych znak ograniczający prędkość do 30 km/h był zasłonięty przez gałęzie drzew. Dodatkowo znak D-6 był w tym miejscu przesłonięty przez słupek z dwoma innymi znakami.

Zastrzeżenia dotyczące stanu technicznego oznakowania poziomego kontrolerzy sformułowali wobec sześciu zarządów dróg[105].

[103] Tj. na drogach administrowanych przez miejskie zarządy dróg w Bydgoszczy, Toruniu i Włocławku oraz ZDP w Inowrocławiu i Nakle nad Notecią.

[104] Tj. znaki B-18, B-33, B-36, A-11, A-7 i T-6b.

[105] Tj. ZDW w Bydgoszczy, zarządów dróg miejskich we Włocławku, Bydgoszczy, Toruniu, ZDP w Inowrocławiu i Nakle nad Notecią.

Przykłady

We **Włocławku**, z dziesięciu objętych oględzinami NIK przejść dla pieszych w dziewięciu stwierdzono, że znak poziomy P-10 był słabo widoczny i wymagał odnowienia. Dotyczyło to przejść na ul. Polnej 47, ul. Ostrowskiej 16, św. Antoniego 30, ul. Chopina 46, Pl. Wolności 8, 15 i 17, ul. Budowlanych 4, ul. Zbiegniewskiej 2. Na Pl. Wolności 8 słabo widoczne były też inne znaki poziome – P-14 oraz linie wyznaczające pasy ruchu, strzałki kierunkowe na pasach ruchu były niemal niewidoczne.

W **Bydgoszczy** z objętych oględzinami przejść dla pieszych odnowienia wymagało m.in. oznakowanie poziome P-10 na sześciu z nich: przez ul. Fordońską przy skrzyżowaniu z ul. Transportową, przez ul. M. Skłodowskiej Curie w okolicy posesji nr 92, przez ul. Jagiellońską przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga a także przy skrzyżowaniu z ul. Piotrowskiego, przez ul. Nakielską w okolicy posesji nr 17 i przy skrzyżowaniu z ul. Wrocławską (na odcinku przejścia przez torowisko). Słabo widoczne były także znaki P-14 przy trzech przejściach dla pieszych[106].

Na drogach wojewódzkich w przypadku dziewięciu z 11 objętych oględzinami przejść dla pieszych oznakowanie poziome było wytarte i częściowo niewidoczne. Nieprawidłowości te NIK stwierdziła na przejściach w **Ciechocinku**, **Dobrzyniu nad Wisłą**, **Kcynii**, **Mogilnie**, **Rypinie** (w dwóch przypadkach), **Solcu Kujawskim**, **Szubinie**, **Żninie**.

Nawierzchnia drogi w miejscach skontrolowanych przejść dla pieszych była na ogół dobra lub bardzo dobra, jednakże nieprawidłowości w tym zakresie NIK stwierdziła na drogach zarządzanych przez cztery jednostki[107].

Przykłady

We **Włocławku** na przejściu dla pieszych przy ul. Polnej 47 nawierzchnia bitumiczna była w złym stanie technicznym (liczne popękania), a przy przejściach dla pieszych przy ul. Ostrowskiej 16 i Pl. Wolności 15 – ogrodzenia łańcuchowe były pozrywane, a słupki pogięte.

W **Bydgoszczy** ubytki i spękania nawierzchni jezdni przed przejściem dla pieszych stwierdzono na ul. Jagiellońskiej przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga, na przejściu dla pieszych przez ul. M. Skłodowskiej-Curie po wschodniej stronie skrzyżowania z ul. Bałtycką oraz przez ul. Bałtycką po południowej stronie skrzyżowania z ul. M. Skłodowskiej Curie. W tym ostatnim przypadku ubytki nawierzchni stwierdzono również na chodniku przy dojściu do przejścia. Nie działał także sygnalizator akustyczny na słupku przed przejściem. Na ul. Jagiellońskiej przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga oraz ul. Nakielskiej w okolicy posesji nr 17 występowały nierówności nawierzchni spowodowane luźną kostką betonową.

[106] Dotyczyło to przejść: przez ul. Jagiellońską przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga, przez ul. Nakielską w okolicy posesji nr 17, przez ul. Nakielską przy skrzyżowaniu z ul. Wrocławską.

[107] Tj. ZDW w Bydgoszczy, zarządy dróg miejskich w Bydgoszczy i Włocławku oraz ZDP w Nakle nad Notecią.

Zdjęcia nr 17–18
Stan zabezpieczeń przy przejściach dla pieszych we Włocławku:
Plac Wolności 15 i ul. Ostrowska 16

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Dostosowanie przejść dla pieszych do potrzeb niepełnosprawnych

Niemal wszystkie skontrolowane przejścia dla pieszych były (choć w różnym stopniu) dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Posiadały odpowiednio obniżone krawężniki, a w miastach także płyty kierunkowe. Poza brakiem chodników (na drogach powiatowych powiatów nakielskiego w dwóch przypadkach i brodnickiego w jednym), gdzie konieczne było zejście na pobocze gruntowe, największe utrudnienia w tym zakresie stwierdzono na przejściu dla pieszych na drodze wojewódzkiej w Rypinie[108]. Krawężniki chodnika miały po 20 cm wysokości, a jego szerokość po jednej stronie wynosiła około 90 cm, co mogło utrudniać poruszanie się osób na wózku inwalidzkim.

Eliminowanie zagrożeń wskazanych przez NIK na przejściach dla pieszych

Dyrektorzy zarządów dróg podejmowali niezwłoczne działania w celu usuwania stwierdzonych przez NIK w toku oględzin nieprawidłowości, szczególnie w zakresie uporządkowania przydrożnej roślinności.

W przypadkach, w których żadnych zmian na przejściach dla pieszych nie wprowadzano, mimo wystąpienia na nich zdarzeń drogowych, wskazywano, że wynikało to z faktu ich ograniczonej liczby, która w ocenie kierowników kontrolowanych jednostek nie była na tyle alarmująca, by ewentualne interwencje uznać za konieczne. Tymczasem NIK, na bazie informacji uzyskanych od jednostek Policji ustaliła, że występowały przejścia dla pieszych, na których do najechania na pieszego dochodziło w okresie 2016–2020 (maj) kilkukrotnie.

[108] Ul. Powstania styczniowego 2a, DW 534.

Przykłady

– we **Włocławku**, na dwóch przejściach dla pieszych po cztery razy, na czterech po trzy razy, a na 11 po dwa;
– w **Inowrocławiu**, na siedmiu przejściach dla pieszych doszło do więcej niż jednego zdarzenia, z tego na dwóch wystąpiły po trzy zdarzenia, a napięciu po dwa;
– w **Bydgoszczy**, na jednym przejściu doszło do ośmiu zdarzeń, na kolejnym do siedmiu, na trzech następnych do pięciu. Na sześciu przejściach miały miejsce cztery tego typu zdarzenia;
– w **Grudziądzu**, na dwóch przejściach doszło do czterech zdarzeń, na trzech do trzech, a na siedmiu do dwóch.

Pozytywnie wyróżniały się MZD w Toruniu i ZDMiKP w Bydgoszczy. Toruński zarząd dróg podjął w latach 2016–2020 działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa na dziewięciu z 10 wytypowanych do kontroli przejść dla pieszych. Na pięciu przejściach[109] zastąpiono pionowe znaki D-6 znakami aktywnymi (zastosowano znaki D-6 umieszczone na tle z folii fluorescencyjnej łącznie z aktywnymi lampami zasilanymi solarnie włączającymi się w momencie pojawienia się pieszego przed przejściem) lub zamontowano elementy świetlne tzw. „kocie oczka". Trzy przejścia[110] wyposażono w dedykowane oświetlenie, a w kolejnym przypadku udzielono zamówienia publicznego na doświetlenie przejścia[111]. Na ul. Bema 23–24 w 2020 r. zamontowano słupki blokujące, a przejście dla pieszych na ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3 wyniesiono stosując modułowy, płytowy próg zwalniający. Na ul. Ligi Polskiej 1 w 2018 r. wykonano remont nawierzchni jezdni oraz ciągów pieszo-rowerowych, a w ramach tego zadania zamontowano 10 elementów świetlnych tzw. „kocich oczek". Wreszcie na ul. Olimpijskiej w 2018 r. zwężono jezdnię z trzech pasów do dwóch (poprzez usunięcie lewoskrętu) oraz zastosowano azyl na przejściu dla pieszych.

W Bydgoszczy cztery przejścia objęte oględzinami wyposażono w dedykowane oświetlenie, w pięciu lokalizacjach wprowadzono ograniczenie prędkości przed przejściami dla pieszych do 40 km/h, w jednej lokalizacji (w rejonie skrzyżowania ulic M. Skłodowskiej-Curie i Bałtyckiej), w zależności od kierunku jazdy, obowiązywały ograniczenia do 40 km/h lub 50 km/h. W ośmiu przypadkach zastosowano dodatkowe środki uspokojenia ruchu m.in.: oznakowanie poziome A-16 (piktogram), a także znaki pionowe D-6 aktywne lub na podkładzie fluorescencyjnym, przejścia oznakowane znakiem poziomym P-10 na czerwonym tle, słupki przeszkodowe U-5a, wyspy z azylem, ogrodzenie rurowe z dwoma poziomami poręczy przed przejściami, słupki blokujące U-12c na dojściu do przejść, aktywne punktowe elementy odblaskowe przed przejściami (tzw. „kocie oczka"), czy znak H-23a informujący o wypadkach. Dodatkowymi elementami poprawiającymi widoczność pieszych na łuku ul. Jagiellońskiej

[109] W lokalizacjach: ul. Gen. Józefa Bema 23–24, ul. Poznańska 16, ul. Józefa i Sylwestra Buszczyńskich 3 ul. Olimpijska, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5.

[110] Dotyczy przejść w lokalizacjach: ul. Jurija Gagarina 140, ul. Bukowa 10, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 5.

[111] Na ul. Ślaskiego.

przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga (od strony najazdu w kierunku zachodnim) było zastosowanie na początku peronu tramwajowego przed przejściem dla pieszych barier rurowych zamiast barier pełnych, a przy przejściu – ogrodzenia z wypełnieniem przezroczystym zamiast ogrodzeń segmentowych z wypełnienia matowego. Ponadto w celu poprawy poziomu widoczności kierujących na przejście dla pieszych na łuku ul. Jagiellońskiej przy skrzyżowaniu z ul. Kolberga (od strony najazdu w kierunku zachodnim) przesunięto znak D-6 na podkładzie fluorescencyjnym bliżej krawędzi jezdni. W celu poprawy widoczności pieszych wkraczających od strony przystanku tramwajowego na przejście przez ul. Nakielską (w kierunku zachodnim) ZDMiKP przygotował projekt przewidujący wprowadzenie na długości 10 m przed przejściem ogrodzenia z wypełnieniem przezroczystym.

Pozostałe jednostki, choć w mniejszym zakresie, także inicjowały działania poprawiające bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych, na których dochodziło do zdarzeń drogowych. Polegały one w szczególności na zmianach organizacji ruchu w tych miejscach.

Przykłady

We **Włocławku**, na ul. Chopina 46, gdzie doszło do czterech zdarzeń drogowych w latach 2016–2020 (do 30 maja), wyłączono środkowy pas ruchu wprowadzając tymczasową organizację ruchu. Zatwierdzenia projektu organizacji ruchu dokonano 3 czerwca 2020 r., a termin wprowadzenia przez Zarząd ustalono do 31 grudnia 2020 r. Pełniąca obowiązki Dyrektora Zarządu podała, że na najbliższe posiedzenie Komisji BRD zostanie skierowany wniosek o ograniczenie prędkości w okolicach przejść dla pieszych na ul. Ostrowskiej 16, Chopina 46 i Placu Wolności.

W **Inowrocławiu** przy pięciu przejściach znak D-6 umieszczono na podkładzie fluorescencyjnym, w trzech przypadkach znak P-10 umieszczono na podkładzie w kolorze czerwonym. Przy przejściach w Łagiewnikach, w ul. Jacewskiej na wysokości nr 18 i Al. Niepodległości (przy skrzyżowania z ul. Błażka) zastosowano słupki U-12c uniemożliwiające parkowanie pojazdów, które mogłyby ograniczać widoczność. W Al. Ratuszowej oraz w ul. Wojska Polskiego, w pasie zieleni oddzielającym jezdnie, umieszczono ogrodzenie segmentowe uniemożliwiające pieszym przekraczanie drogi w miejscach niedozwolonych.

W opinii NIK, przy braku analiz dotyczących zdarzeń drogowych na przejściach dla pieszych, w tym pod kątem przyczyn ich wystąpienia, wybór działań na rzecz poprawy tam bezpieczeństwa, nie zawsze miał indywidulany charakter, korespondujący wprost z występującymi tam zagrożeniami. Wprowadzane zmiany wynikały raczej z realizacji ogólnych założeń i były częścią większych projektów (inwestycji), niż odpowiedzią na występujące ryzyko.

5.2.4. Działania kontrolno-prewencyjne prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Działania kontrolno-prewencyjne Policji przy przejściach dla pieszych

Poprawa sytuacji pieszych w ruchu drogowym była jednym z priorytetów działania Policji. W okresie objętym kontrolą w województwie kujawsko-pomorskim obowiązywały wojewódzkie programy działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych: na lata 2015–2016, 2017 i 2018–2020. Powiatowe

i miejskie komendy Policji wywiązały się z obowiązku przygotowania takich programów na swoim terenie, choć w zasadzie powielały one jedynie zapisy programu wojewódzkiego. Jednym z ich obszarów był nadzór nad ruchem drogowym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa pieszym.

W prowadzonych działaniach kontrolno-prewencyjnych uwzględniano działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Zadania w tym zakresie wynikały z realizacji planów Biura Ruchu Drogowego KGP, KWP w Bydgoszczy oraz własnych i miały charakter cykliczny. Jednostki Policji wykonywały w tym celu m.in. lokalne działania ukierunkowane m.in. na zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń w rejonie tych miejsc.

Przykład

W okresie objętym kontrolą wielokrotnie przeprowadzono m.in. akcje: „Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego" (NURD), „Pieszy", „Bezpieczny Pieszy", „Bezpieczne Przejścia dla Pieszych", „Zero tolerancji na wykroczenia", „Stop agresji drogowej", „Pasy", „Prędkość", „Telefony".

W ramach tych akcji egzekwowano stosowanie się do przepisów ruchu drogowego, a także propagowano właściwe zachowania uczestników tego ruchu.

Przejścia dla pieszych były patrolowane w formie statycznej i dynamicznej, przy użyciu zarówno oznakowanych jak i nieoznakowanych pojazdów. W ocenie Komendantów pierwsze miały oddziaływać prewencyjnie wobec potencjalnych sprawców wykroczeń, drugie często wyposażone były w wideorejestatory, za pomocą których dokumentowano wykroczenia.

Do służby na drogach, w wybranych przez NIK do sprawdzenia 10 miesiącach[112] okresu objętego kontrolą, każdej doby kierowano patrole, przy czym największa ich liczba patrolowała drogi na pierwszej zmianie (najczęściej od godziny 6:00 do 14:00). Najmniej patroli wykonywano w porze nocnej (między 22:00 a szóstą rano). Ich liczba była uzależniona od możliwości kadrowych jednostki.

W KPP w Inowrocławiu z 36 policjantów Wydziału Ruchu Drogowego do służby na drogach każdej doby kierowano od dziewięciu do 29 z nich. W KMP we Włocławku, gdzie Wydział Ruchu Drogowego liczył ponad 50 policjantów, służbę na drogach pełniło od ośmiu do 41 funkcjonariuszy, a w toruńskiej KMP od 22 do 51, z ponad 70 zatrudnionych. W KMP w Bydgoszczy ze 110 policjantów Wydziału Ruchu Drogowego 100 kierowano do służby na drogach, zaś w KMP w Grudziądzu z 32 funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego – od ośmiu do 22. W KPP w Brodnicy spośród 14 zatrudnionych policjantów, wszyscy, poza Kierownikiem, pełnili służbę na drogach. W KPP w Nakle nad Notecią wszyscy funkcjonariusze Referatu Ruchu Drogowego (18 policjantów) pełnili służby na drogach.

[112] Tj. w czerwcach i grudniach 2016–2019 oraz marcu i czerwcu 2020 r.

Patrolowanie przejść dla pieszych

Przeprowadzona kontrola nie ujawniła przypadków, w których na drogach zabrakłoby policjantów pełniących służbę, niemniej występowały takie, w których do obsługiwania całego terenu delegowano jeden dwuosobowy patrol. Miało to miejsce głównie w porach nocnych.

Przykłady

W dziesięciu wybranych dniach, w których wystąpiły zdarzenia drogowe na przejściach dla pieszych: w **KPP w Inowrocławiu** do służby skierowano w godzinach: od 6:00 do 14:00 – od dwóch do 10 policjantów, od 14:00 do 22:00 – od dwóch do dziewięciu policjantów, od 22:00 – dwóch policjantów, a w **KMP w Grudziądzu** odpowiednio od dwóch do 11 policjantów na I zmianie, od czterech do ośmiu na II zmianie i dwóch na III zmianie.

W **KPP w Brodnicy** wystąpiły przypadki, w których policjanci pełnili służbę na drogach pojedynczo, jednak nigdy nie występowały one w porze nocnej.

Ponadto w komendach powiatowych Policji w Brodnicy i Nakle nad Notecią służby na drogach nie zawsze pełniono w porze nocnej. W Brodnicy realizowane były tylko w wybrane dni tygodnia (najczęściej od piątku do niedzieli), a w Nakle nad Notecią organizowano je w związku z planowanymi działaniami występującymi okazjonalnie (np. imprezami plenerowymi).

Dyslokowanie patroli Policji odbywało się zgodnie z obowiązującymi zasadami[113]. Do pełnienia służby wyznaczani byli przede wszystkim policjanci z pionów ruchu drogowego, a w razie potrzeby skład patroli uzupełniano funkcjonariuszami innych komórek (np. prewencji). Dyslokacji dokonywano m.in. na podstawie analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i porządku publicznego, natężenia ruchu drogowego, harmonogramów pełnienia służby na drogach objętych centralną koordynacją, planów wykorzystywania dróg w sposób szczególny, krajowych, wojewódzkich i powiatowych planów działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także analizy danych wynikających z funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Zgodnie z założeniami wojewódzkiego i lokalnych programów działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych patrole kierowano w miejsca wytypowane uprzednio jako szczególnie niebezpieczne.

Przykład

W **KMP w Bydgoszczy**, na podstawie prowadzonych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa i natężenia ruchu, przesunięto z godziny szóstej na piątą rano czas rozpoczynania pierwszej zmiany służby policjantów, w celu zapewniania obecności patroli na trasach w czasie porannego „szczytu" i ograniczenia liczby incydentów w miejscach szczególnie zagrożonych.

Przeprowadzane przez NIK badania sposobu przeprowadzenia odpraw do służby wykazały, że policjanci je przeprowadzający sprawdzali m.in.: gotowość do pełnienia służby, przekazywali informacje o aktualnym stanie bezpieczeństwa i porządku w rejonie pełnienia służby, informowali

[113] Por. zarządzenie nr 30 KGP.

o dyslokacji służby, składzie patrolu oraz wskazywali jego dowódcę. Określano ponadto sposób pełnienia służby i realizacji zadań służbowych. Funkcjonariuszom kierowanym do służby na drogach przekazywano też informacje o zdarzeniach drogowych, które miały miejsce w okresie od zakończenia przez nich ostatniej służby. Niemal we wszystkich objętych analizą odprawach polecano policjantom zwracanie szczególnej uwagi na niechronionych uczestników ruchu. Przy określaniu zadań uwzględniano też informacje od mieszkańców dotyczące zagrożeń w ruchu drogowym.

Przykłady

Badanie 50 protokołów z odpraw do służby patrolowej w **KPP w Brodnicy** wykazało, że podczas siedmiu z nich wyznaczono wykonywanie zadań w pobliżu przejść dla pieszych.

Analiza przeprowadzona na tożsamej próbie w **KPP w Nakle nad Notecią** wyzkazała, że we wszystkich przypadkach policjantom polecano zwracać uwagę na wykroczenia popełniane przez i wobec pieszych oraz dokonywać pomiaru prędkości w pobliżu przejść dla pieszych.

Zespoły do ustalania przyczyn wypadków śmiertelnych

Od początku 2018 r., przyczyny wypadków ze skutkiem śmiertelnym były ustalane przez powoływane do tego z inicjatywy Policji – komisje. W ich pracach brali udział także przedstawiciele zarządzających ruchem i zarządów dróg. Z informacji przekazanych przez KWP w Bydgoszczy wynikało, że nie wystąpiły przypadki[114], by zespoły te za przyczynę zdarzenia uznały niewłaściwie utrzymaną infrastrukturę drogi lub brak odpowiednich urządzeń technicznych zabezpieczających ruch.

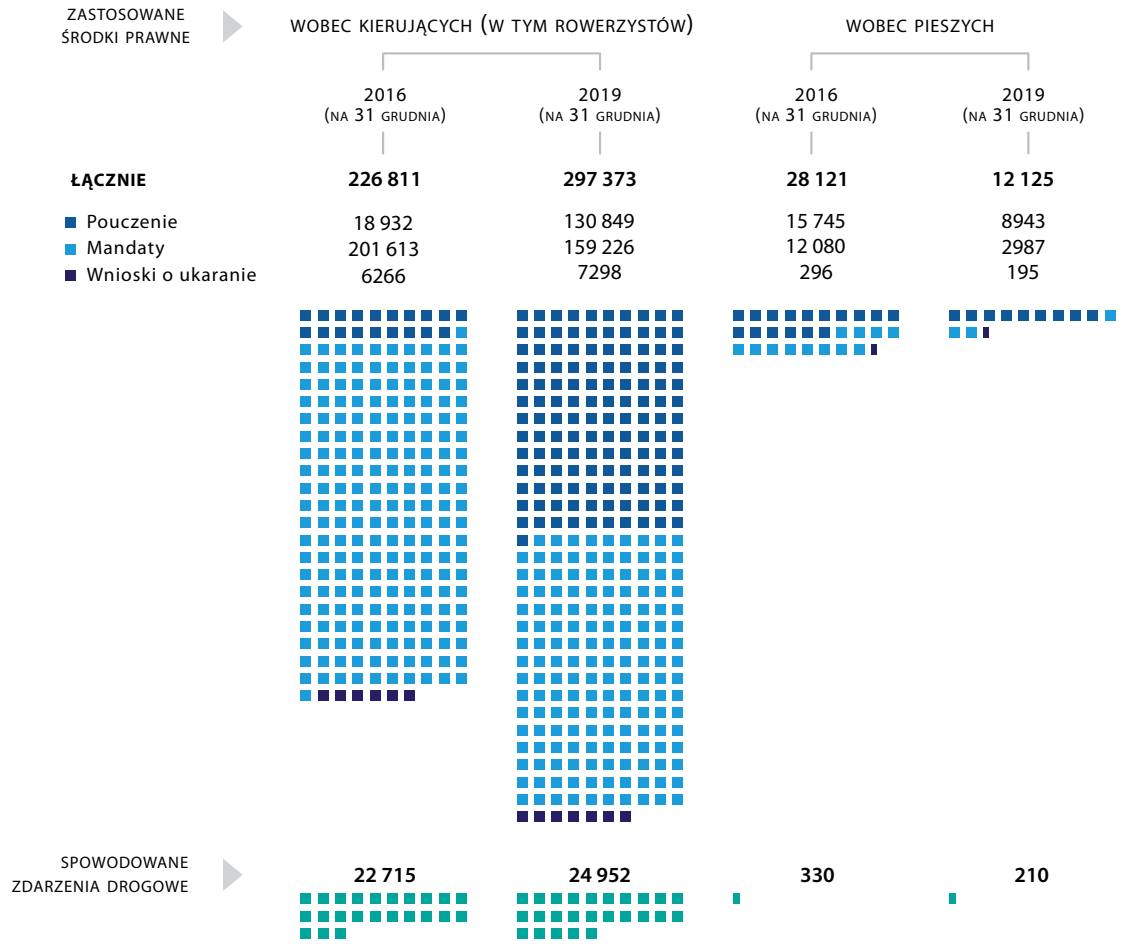
Koncentracja Policji na odpowiedzialności pieszych

W okresie objętym kontrolą oddziaływanie Policji koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów, przez co aspekt oddziaływania wobec kierujących pojazdami, nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony. Z przekazanych przez KWP w Bydgoszczy informacji wynikało, że pomimo znacznie mniejszego zagrożenia powodowanego przez pieszych niż przez kierujących, to wciąż ci pierwsi uczestnicy ruchu objęci byli częstszymi działaniami represyjnymi Policji[115].

[114] Informacja dotyczyła okresu od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.

[115] W 2016 r. piesi spowodowali 330 zdarzeń, niemniej zastosowano wobec nich 28 121 pouczeń, mandatów i wniosków o ukaranie. W 2019 r. tendencja została nieco zredukowana jednak wciąż przy 210 spowodowanych zdarzeniach wobec pieszych zastosowano 12 125 środków prawnych. Kierujący w 2016 r. spowodowali 22 715 zdarzeń a zastosowano wobec nich 226 811 środków prawnych, zaś w 2019 r. odpowiednio przy 24 592 zdarzeniach – 297 373 pouczeń, mandatów i wniosków o ukaranie.

Infografika nr 6
Poziom działań represyjnych Policji w stosunku do kierujących i pieszych 2016 r. i 2019 r.
Zastosowane środki prawne wobec kierujących i pieszych

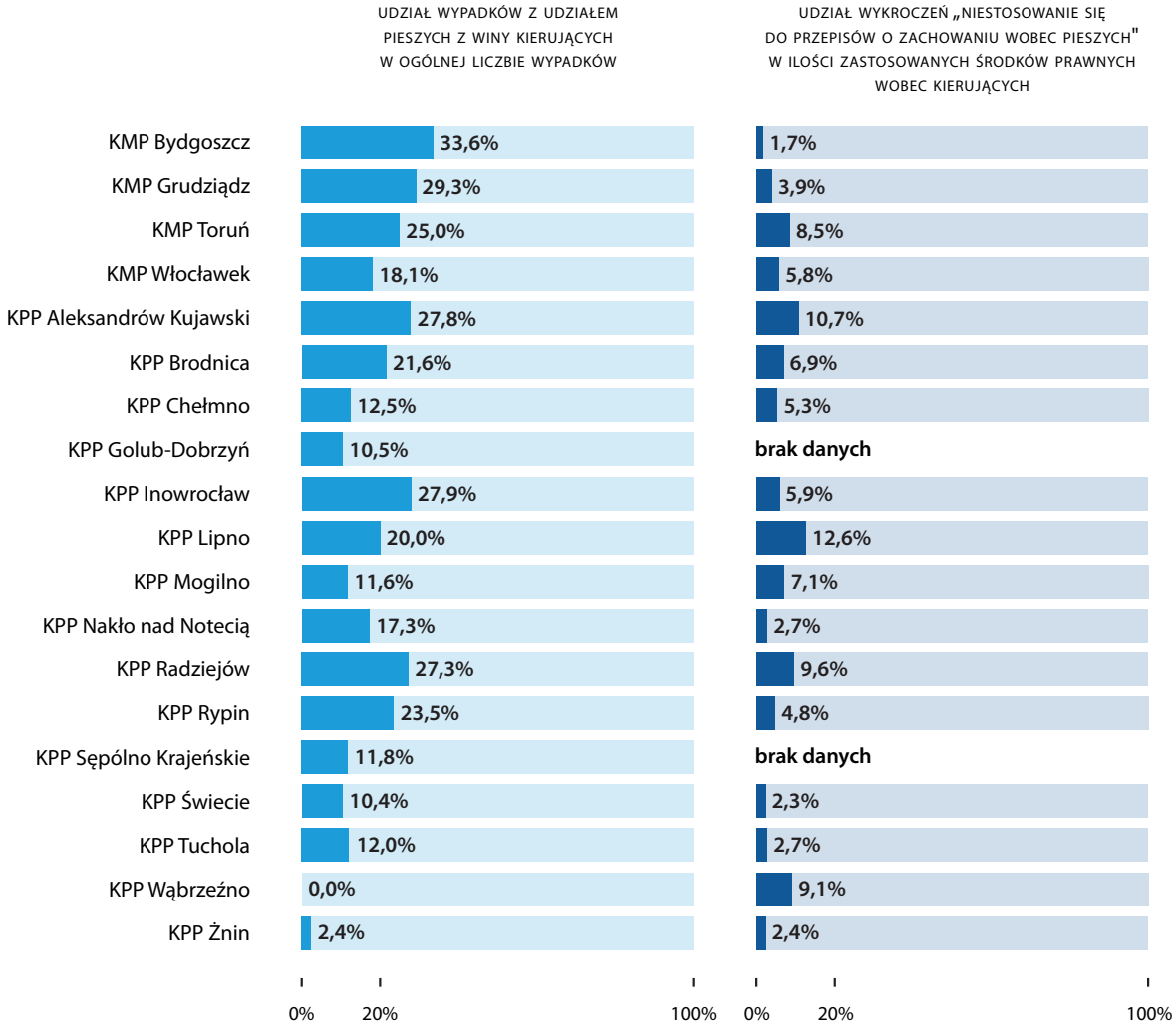


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji przekazanych przez KWP w Bydgoszczy.

Adekwatność reakcji Policji na wykroczenia wobec pieszych

Wojewódzkie programy działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych w ramach nadzoru nad ruchem zakładały ujawnianie przypadków łamania przepisów ruchu zarówno przez kierujących jak i pieszych oraz dążyły do tego, by aktywność Policji ukierunkowana na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych była zbliżona procentowo do poziomu wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących. Z informacji przekazanych przez KWP w Bydgoszczy wynikało, że z 19 komend garnizonu kujawsko-pomorskiego w dwóch przypadkach udało się ten współczynnik osiągnąć.

Infografika nr 7
Aktywność komend Policji garnizonu kujawsko-pomorskiego ukierunkowana na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych w 2019 r.

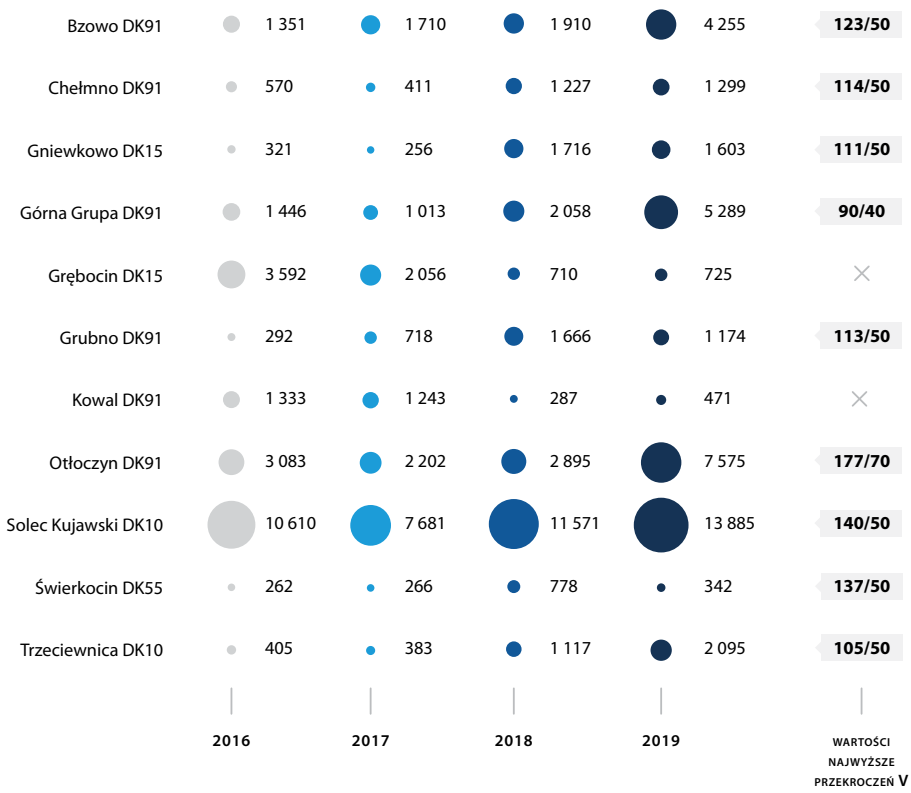


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji przekazanych przez KWP w Bydgoszczy.

Fotoradary przy przejściach dla pieszych

Według danych przekazanych NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego na drogach województwa kujawsko-pomorskiego zainstalowanych i działających było (według stanu na koniec września 2020 r.) 16 urządzeń rejestrujących przekroczenie dopuszczalnych prędkości oraz trzy urządzenia rejestrujące wjazd na skrzyżowanie/przejście przy czerwonym świetle. Przy przejściach dla pieszych zlokalizowanych było 11 stacjonarnych urządzeń rejestrujących w miejscowościach: Bzowo, Chełmno, Gniewkowo, Górna Grupa, Grubno, Otłoczyn, Solec Kujawski, Świerkocin, Trzeciewnica, Grębocin i Kowal. W latach 2016–2020 (do końca września) zarejestrowały one ponad 133 tys. przypadków przekroczeń prędkości, w tym nawet o 100 km/h. W blisko 60,5 tys. przypadków ITD wymierzyła kary w postępowaniu mandatowymi lub skierowała sprawy do sądu.

Infografika nr 8
Liczba zarejestrowanych przez fotoradary przypadków przekroczenia dozwolonej prędkości w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji przekazanych przez Delegaturę Północną Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

Delegatura ITD nie prowadziła jednak od 2016 r. analiz wpływu tych urządzeń na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Ocenę skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w 2019 r. zlecił Główny Inspektor Transportu Drogowego w celu wyboru 140 nowych lokalizacji dla urządzeń rejestrujących, w których ich umiejscowienie mogłoby wpłynąć redukcję zagrożeń. W opracowanym w listopadzie 2019 r. raporcie końcowym w województwie kujawsko-pomorskim wytypowano osiem takich miejsc[116]. Jednocześnie przeprowadzona analiza stanu bezpieczeństwa[117] wykazała, że fotoradar zlokalizowany w Gniewkowie nie jest wystarczającym narzędziem służącym poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego i konieczne są dodatkowe środki w celu jego zapewnienia[118].

[116] Treść raportu dostępna jest pod adresem https://www.canard.gitd.gov.pl/cms/documents/10180/56195/Raport+Analiza+stanu+bezpiecze%C5%84stwa.pdf/c6c1afbe-5115-47aa-b8eb-828809a7a303.

[117] Przeprowadził ją Instytut Transportu Samochodowego i spółka Heller Consult z siedzibą w Warszawie dla 150 lokalizacji wskazanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego oraz 247 lokalizacji, w których posadowione są obecnie stacjonarne urządzenia rejestrujące.

[118] Urządzenie zaliczono do III (z IV) grupy biorąc pod uwagę na współczynnik intensywności zdarzeń (s) i prędkość pojazdów. Współczynnik ten wynosił 17,46. W przypadku działającego fotoradaru wartość parametru s powyżej 10 „świadczy o złym funkcjonowaniu radaru".

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: **Czy organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych podejmowały skuteczne działania w celu poprawy bezpieczeństwa w tych miejscach?**

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych podejmowały rzetelne działania w zakresie identyfikacji i monitorowania najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych?
2. Czy organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych podejmowały skuteczne działania w celu eliminowania zagrożeń w tych miejscach?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 24 jednostki trzech kategoriach, w tym:

I. Organy zarządzające ruchem:

1. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, 2. Oddział GDDKiA w Bydgoszczy (będącą jednocześnie zarządcą dróg krajowych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego), Urzędy Miast: 3. Bydgoszczy, 4. Torunia, 5. Grudziądza, 6. Włocławka, Starostwa Powiatowe w: 7. Nakle nad Notecią, 8. Inowrocławiu, 9. Brodnicy;

II. Zarządców dróg:

10. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, 11. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, 12. Miejski Zarząd Dróg w Toruniu, 13. Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu, 14. Miejski Zarząd Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku, Zarządy Dróg Powiatowych w: 15. Nakle nad Notecią, 16. Inowrocławiu, 17. Brodnicy;

III. Organy kontroli ruchu drogowego:

Komendy Miejskie Policji w: 18. Bydgoszczy, 19. Toruniu, 20. Grudziądzu, 21. Włocławku, a także Komendy Powiatowe Policji w: 22. Nakle nad Notecią, 23. Inowrocławiu, 24. Brodnicy.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy, tj.:

- pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – w przypadku GDDKiA oraz jednostek Policji;
- pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – w pozostałych jednostkach.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 18 maja do 15 września 2020 r.

Sposób przeprowadzenia oględzin

Oględzin 91 wytypowanych najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych dokonano przy współudziale specjalisty w zakresie inżynierii ruchu drogowego.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach kontroli pozyskano informacje od Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego w: Bydgoszczy, Toruniu i Włocławku, Inspekcji Transportu Drogowego – Delegatury Północnej Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, KWP W Bydgoszczy oraz Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Wyniki kontroli przedstawiono w 24 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 64 wnioski pokontrolne.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Do objętych kontrolą organów zarządzających ruchem skierowano 17 wniosków pokontrolnych, w tym przede wszystkim o:
- podjęcie działań mających na celu wprowadzenie organizacji ruchu uwzględniającej środki poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- prowadzenie regularnych kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz rzetelne ich dokumentowanie;
- terminowe przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu;
- zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, które spełniają określone przepisami wymogi, a w szczególności uzyskały niezbędne uzgodnienia.

W dwóch przypadkach NIK wnioskowała także o podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia właściwego podziału kompetencji z zakresu zarządzania ruchem.

Do objętych kontrolą zarządców dróg skierowano łącznie 32 wnioski pokontrolne, które dotyczyły głównie:
- zapewnienia zgodności obowiązujących organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu;
- zapewnienia na przejściach dla pieszych prawidłowego oznakowania poziomego i pionowego, a także odpowiedniego utrzymania otoczenia i widoczności w obrębie przejść dla pieszych;
- rzetelnego prowadzenia książek dróg, dzienników objazdów dróg i ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu;
- terminowego zawiadamiania właściwych podmiotów o wprowadzaniu stałych organizacji ruchu.

Do komendantów kontrolowanych jednostek Policji skierowano łącznie 15 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły przede wszystkim:
- rzetelnego sporządzania Kart Zdarzeń Drogowych oraz odwzorowywania ich w SEWiK,
- terminowego wprowadzania informacji o zdarzeniach drogowych do SEWiK oraz aktualizowania danych zawartych w ww. bazie.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków: 38 wniosków zostało zrealizowanych, a 23 pozostają w trakcie realizacji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora ZDW w Bydgoszczy zostały 18 listopada 2020 r. oddalone na podstawie uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK nr KPK-KPO.443.127.2020.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
2.		Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy	Sebastian Borowiak
3.		Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
4.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
5.		Urząd Miasta Grudziądza	Maciej Glamowski
6.		Urząd Miasta Włocławka	Marek Wojtkowski
7.		Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią	Tadeusz Sobol
8.		Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Wiesława Pawłowska
9.		Starostwo Powiatowe w Brodnicy	Piotr Boiński
10.		Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	Przemysław Dąbrowski
11.		Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy	Wojciech Nalazek
12.		Miejski Zarząd Dróg w Toruniu	Rafał Wiewiórski
13.		Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu	Sylwia Łazarczyk
14.		Miejski Zarząd Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku	Jarosław Zdanowski
15.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią	Bartosz Lamprecht
16.		Zarząd Dróg Powiatowych w Inowrocławiu	Maciej Wojtysiak
17.		Zarząd Dróg Powiatowych w Brodnicy	Czesław Głowacki
18.		Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	Witold Markiewicz
19.		Komenda Miejska Policji w Toruniu	Maciej Lewandowski
20.		Komenda Miejska Policji w Grudziądzu	Marcin Zaleśkiewicz
21.		Komenda Miejska Policji we Włocławku	Maciej Sadowski
22.		Komenda Powiatowa Policji w Nakle nad Notecią	Krzysztof Zawołański
23.		Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	Marcin Ratajczak
24.		Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy	Tomasz Skoneczka

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	pozytywna	– pozyskiwanie danych o wypadkach drogowych i prowadzenia analiz dotyczących zdarzeń drogowych; – odpowiednie przygotowanie organizacyjne do wykonywania powierzonych zadań w zakresie zarządzania ruchem drogowym; – rzetelne rozpatrywanie wniosków dotyczących organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego; – prawidłowa weryfikacja i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu; – inicjowanie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu.	– nieterminowe przeprowadzenie kontroli realizacji projektów organizacji ruchu.
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy	w formie opisowej	– gromadzenie danych o zdarzeniach drogowych na przejściach dla pieszych; – prowadzenie od 2019 r. audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejściach dla pieszych; – opracowanie dokumentacji projektowej doświetlenia 10 przejść dla pieszych; – prawidłowe realizowanie kontroli: – o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz kontroli okresowej, – o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.	– zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu.
3.	Urząd Miasta Bydgoszczy	w formie opisowej	– zagwarantowanie środków m.in. na: doświetlanie przejść dla pieszych, zakup usług polegających na zatrudnianiu oraz koordynowaniu pracy opiekunów dzieci i młodzieży na przejściach dla pieszych; – powołanie z inicjatywy prezydenta Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego miasta Bydgoszczy, którego wynikiem prac było w szczególności wyznaczanie nowych przejść dla pieszych, wprowadzanie dodatkowego oznakowania przejść, czy też środków uspokojenia ruchu przed przejściami.	– nieprawidłowy podział kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach (kompetencje przekazano osobie niebędącej pracownikiem Urzędu Miasta Bydgoszczy).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Urząd Miasta Torunia	w formie opisowej	– opracowanie w 2016 r. Programu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i na przejazdach dla rowerzystów, zlecenie w 2019 r. wykonania kompleksowej kontroli przejść niesterowanych sygnalizacją świetlną na drogach dwujezdniowych, wykorzystywanie raportów o stanie bezpieczeństwa na drogach, powołanie Zespołu ds. poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – pieszych i rowerzystów; – konsekwentne realizowanie założeń ww. Programu i przeznaczenie na inwestycje infrastrukturalne dedykowane bezpieczeństwu m.in. pieszych łącznej kwoty 6616,8 tys. zł.	– brak odpowiedniego przygotowania organizacyjnego do wykonywania zadań; – nieprawidłowe prowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem; – zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu.
5.	Urząd Miasta Grudziądza	w formie opisowej	– organizacja i udział w kampaniach społecznych oraz spotkaniach edukacyjno-informacyjnych.	– nieprawidłowy podział kompetencji należących do Prezydenta jako organu zarządzającego ruchem na drogach (kompetencje przekazano osobom niebędącym pracownikami Urzędu Miasta Grudziądza).
6.	Urząd Miasta Włocławka	w formie opisowej	– stworzenie warunków organizacyjnych dla realizacji zadań związanych z zarządzaniem ruchem.	– zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu; – nieprawidłowa organizację ruchu na jednym z przejść dla pieszych, dwie wykonano niezgodnie z projektem organizacji ruchu; – nieprawidłowe prowadzanie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem; – brak monitorowania stopnia realizacji celu dotyczącego liczby wypadków z udziałem dzieci i osób starszych, do czego zobowiązywała uchwalona „Polityka Mobilności Miejskiej dla Miasta Włocławek do roku 2030”.
7.	Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią	w formie opisowej	– realizowanie Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016–2018 i 2019–2021 pn. „Bezpieczny Powiat Nakielski”, co miało swoje odzwierciedlenie w tzw. akcjach odblaskowych; – występowanie z wnioskami o dofinansowanie doświetlenia przejść dla pieszych w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”; – terminowe prowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu.	– nieprawidłowe prowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem; – zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu.

8.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	w formie opisowej	– wnikliwe ocenianie wniosków o zmianę organizacji ruchu, prowadzenie analizy bezpieczeństwa wdrożonych już rozwiązań; – właściwe przygotowanie merytoryczne pracowników do realizacji powierzonych im zadań; – rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami.	– nie usunięcie zdiagnozowanych przez pracowników starostwa zagrożeń wynikających z wzajemnego sąsiedztwa przejść dla pieszych i miejsc zatrzymywania pojazdów; – nieprawidłowe prowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
9.	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	w formie opisowej	– rozpatrywanie, opiniowanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami; – terminowe prowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu; – powierzenie (od 15 maja 2019 r.) obowiązków w zakresie zarządzania ruchem pracownikowi posiadającemu odpowiednie do tego przygotowanie.	– nieprawidłowe prowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem; – brak działań w kierunku identyfikowania niebezpiecznych przejść dla pieszych, a także pozyskiwania wiedzy o liczbie, lokalizacji, przyczynach i skutkach wypadków mających miejsce na przejściach dla pieszych.
10.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	w formie opisowej	– prawidłowe prowadzenie przeglądów okresowych dróg, na których znajdowały się objęte kontrolą przejścia dla pieszych; – utworzenie – w trakcie kontroli NIK – bazy danych zawierającej zdjęcia oraz podstawowe informacje o wszystkich przejściach dla pieszych położonych na drogach administrowanych przez Zarząd.	– nieodpowiedni nadzór i utrzymanie przejść dla pieszych; – w przypadku jednego z przejść oceniono, że dalsze korzystanie z niego może stanowić zagrożenie życia i zdrowia.
11.	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy	w formie opisowej	– odpowiednie przygotowanie organizacyjnie i merytorycznie do wykonywania zadań; – opracowanie i wdrożenie propozycji obejmujących m.in. wyznaczenie nowych i doznakowanie istniejących przejść dla pieszych oraz doświetlenie przejść; – prawidłowe dokonywanie oceny stanu technicznego dróg z przejściami dla pieszych, a także kontroli o których mowa – w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem; – prowadzenie działań prewencyjnych polegających na komunikacji i promocji bezpieczeństwa pieszych, także we współpracy z innymi podmiotami.	– niezapewnienie w pełni zgodności obowiązującej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu; – nieodpowiedni stan oznakowania lub elementów infrastruktury niektórych przejść dla pieszych i ich otoczenia; – ponad 1,5-roczna zwłoka we wprowadzeniu w regulaminie organizacyjnym zmiany, z której wynikało przypisanie Wydziałowi Inżynierii Ruchu zadania polegającego na zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu; – zatwierdzanie niekompletnych projektów organizacji ruchu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Miejski Zarząd Dróg w Toruniu	w formie opisowej	– zatrudnienie kadry o właściwych kwalifikacjach i doświadczeniu oraz zapewnienie możliwości szkolenia w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, – analizowanie danych dotyczących bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, zlecenie podmiotom zewnętrznym opracowania raportów o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz analiz bezpieczeństwa w wybranych lokalizacjach, a także wykorzystanie jego wyników do planowania prac remontowych i inwestycji m.in. w ramach „Programu Poprawy Bezpieczeństwa na Przejściach dla Pieszych i Przejazdach Rowerowych”; – współpraca z innymi podmiotami w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach, w tym analizy przyczyn wypadków, a także podejmowanie działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących bezpieczeństwa pieszych; – zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego skontrolowanych przejść oraz podjęcie w latach 2016–2020 działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na dziewięciu z nich.	– brak wykazania protokołów z kontroli okresowych w 10 z 11 książek drogi; – nieodnotowanie objazdu 11 dróg w latach: 2016, 2017, 2018, 2020 w dziennikach objazdu dróg oraz niezałożenie w 2019 r. dzienników objazdu dróg; – nieprawidłowa realizacja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na trzech przejściach dla pieszych.
13.	Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu	w formie opisowej	– bieżące prowadzenie analiz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – współpraca z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa pieszych na przejściach.	– nieprzeprowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; – zatwierdzenie projektów organizacji ruchu, pomimo że nie zawierały one części wymaganych elementów; – niepowiadomienie, w dwóch przypadkach, właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu; – dokumentowanie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów wewnętrznych.
14.	Miejski Zarząd Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku	w formie opisowej	– podejmowanie współpracy m.in. z Policją i organem zarządzającym ruchem drogowym, zwłaszcza w ramach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego; – odpowiednie przygotowanie organizacyjnie do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi; – prawidłowe prowadzenie okresowych kontroli dróg.	– niewłaściwy stan nawierzchni i otoczenia, znaków poziomych oraz ograniczenia widoczności znaków przy skontrolowanych przejściach dla pieszych; – niezgodność z organizacją ruchu na dwóch przejściach dla pieszych na Placu Wolności.

15.	Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią	w formie opisowej	– rzetelne ustalanie przez pracowników stanu technicznego przejść dla pieszych podczas prowadzonych objazdów dróg i okresowych kontroli; – podjęcie działań zmierzające do wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości ustalonych w trakcie oględzin przejść dla pieszych.	– na ośmiu z 10 objętych oględzinami przejść dla pieszych stwierdzono niewłaściwy stan nawierzchni i otoczenia przejścia dla pieszych, nieodpowiednie zlokalizowanie znaków oraz ich ograniczoną widoczność; – stwierdzono przypadki niezgodności między zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a ich rzeczywistą realizacją; – brak aktualizacji niektórych elementów książek dróg powiatowych; – nieprzeprowadzenie siedmiu wymaganych objazdów dróg.
16.	Zarząd Dróg Powiatowych w Inowrocławiu	w formie opisowej	– utworzenie stanowiska inspektora ds. ewidencji dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego; – przygotowywanie projektów organizacji ruchu rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami; – prawidłowe wprowadzanie zmian organizacji ruchu; – bieżący monitoring stanu nawierzchni i oznakowania dróg podczas ich objazdów, dokonywanie w razie konieczności stosownych napraw.	– prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.
17.	Zarząd Dróg Powiatowych w Brodnicy	w formie opisowej	– wykonywanie w odpowiedni sposób zadań z zakresu utrzymania i ochrony dróg, którymi zarządzała jednostka; – podejmowanie dodatkowych działań w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, poprzez ich doświetlanie, poprawę widoczności przy użyciu znaków aktywnych oraz stosowanie środków uspokojenia ruchu w ich pobliżu; – prawidłowy sposób postępowania z wnioskami dotyczącymi zmian w organizacji ruchu, w tym wyznaczenia nowych przejść dla pieszych lub zmian ich lokalizacji, weryfikując ich zasadność podczas wizji terenowych oraz na podstawie analizy istniejącej organizacji ruchu i obowiązujących przepisów.	– brak aktualizacji lub wymaganych uzupełnień w prowadzonych przez ZDP książkach dróg oraz dziennikach ich objazdów; – niepodjęcie w dwóch przypadkach działań prowadzących do zapewnienia zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami oraz w jednym przypadku zgodnej z przepisami lokalizacji przejścia dla pieszych.
18.	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	w formie opisowej	– rzetelne analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; – odpowiednie przygotowanie organizacyjne do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – cykliczne powtarzanie przedsięwzięć, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – spadek liczby wypadków drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych (w tym wypadków ze skutkiem śmiertelnym o 80%) oraz kolizji.	– nierzetelne sporządzanie Kart Zdarzeń Drogowych; – nieterminowe i nierzetelne wprowadzenie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWIK.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
19.	Komenda Miejska Policji w Toruniu	pozytywna	– rzetelne analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; – odpowiednie przygotowanie organizacyjne do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – cykliczne powtarzanie przedsięwzięć, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – spadek liczby wypadków drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych o ok. 33,4%, kolizji o ok. 24,5%, a liczby osób ciężko rannych w wyniku tych wypadków o blisko 43%.	
20.	Komenda Miejska Policji w Grudziądzu	w formie opisowej	– opracowanie i realizacja programów dotyczących bezpieczeństwa pieszych, w tym na przejściach dla pieszych, w których m.in. zidentyfikowano od 12 do 13 najbardziej niebezpiecznych takich miejsc, a typowano, je zgodnie z zaleceniami Wojewódzkiego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018–2020, co pół roku, począwszy od II półrocza 2018 r.; – prowadzenie działań profilaktycznych i uświadamiających pieszych oraz kierujących; – zgłaszanie do zarządców dróg zmian poprawiających organizację ruchu.	– nierzetelne sporządzanie Kart Zdarzeń Drogowych; – nierzetelne wprowadzenie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWIK.
21.	Komenda Miejska Policji we Włocławku	w formie opisowej	– opracowanie i realizacja programów dotyczących bezpieczeństwa pieszych, w tym na przejściach; – eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.	– nieprawidłowe sporządzanie Kart Zdarzeń Drogowych; – nieprzekazanie po 16 listopada 2018 r. do KWP w Bydgoszczy informacji o liczbie przypadków dyslokowania patroli ruchu drogowego w rejony wytypowanych miejsc niebezpiecznych dla pieszych.
22.	Komenda Powiatowa Policji w Nakle nad Notecią	w formie opisowej	– rzetelne analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; – odpowiednie przygotowanie organizacyjne do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – cykliczne powtarzanie przedsięwzięć, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – liczba zdarzeń drogowych na przejściach dla pieszych pozostawała na niskim poziomie w stosunku do ogółu zdarzeń na drogach powiatu nakielskiego (1,2%).	– nierzetelne sporządzanie Kart Zdarzeń Drogowych, – nieterminowe lub nierzetelne wprowadzenie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWIK.

23.	Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	w formie opisowej	– dokonywanie analiz i sporządzanie informacje w zakresie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; – udostępnianie analiz oraz uwag i propozycji dotyczących poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych innym podmiotom, w tym zarządcom dróg i UM Inowrocławia; – opracowanie i wdrożenie powiatowych programów działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2015–2016, 2017 oraz 2018–2020; – prowadzenie systematycznych działań kontrolno-prewencyjnych, m.in. na podstawie planów działań pod kryptonimem „Bezpieczny pieszy", „NURD" (niechronieni uczestnicy ruchu drogowego), „Bezpieczny pieszy, bezpieczny rowerzysta".	– niezapewnienie rzetelności danych w SEWiK w zakresie liczby wypadków, stopnia ciężkości obrażeń odniesionych przez poszkodowanych oraz informacji zawartych kartach zdarzeń drogowych; – brak dokumentacji części z wymaganych sprawozdań z realizacji programów na rzecz bezpieczeństwa pieszych oraz dokumentów dotyczących typowania miejsc niebezpiecznych dla pieszych, który uniemożliwił weryfikację i ocenę prawidłowości realizacji zadań w tym zakresie.
24.	Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy	w formie opisowej	– rzetelne analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; – przekazywanie uwag i propozycji przedsięwzięć niezbędnych do usprawnienia i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego; – odpowiednie przygotowanie organizacyjne do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – cykliczne powtarzanie przedsięwzięć, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych; – wyeliminowanie w okolicach przejść dla pieszych, wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz wypadków, w których poszkodowani zostali ciężko ranni.	– nierzetelne sporządzanie Kart Zdarzeń Drogowych; – nierzetelne wprowadzenie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWIK.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Regionalne działania na rzecz bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

Drogi krajowe

Działania Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy

Pracownicy Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy rozpatrując zgłoszenia o utworzenie przejść dla pieszych przedstawiała wnioskującym lub przekazującym wnioski samorządom warunki niezbędne do ich realizacji wynikające z zasad bezpieczeństwa. Konsekwentnie odmawiała przy tym tworzenia przejść w miejscach, gdzie zapewnienie bezpieczeństwa pieszym nie byłoby możliwe lub znacznie utrudnione.

Na obszarze bydgoskiego Oddziału GDDKiA wykonano: 11 audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2016 r., sześć w 2017 r., siedem w 2018 r. i dziewięć w 2019 r. W ich ramach oceniano stan bezpieczeństwa także na przejściach dla pieszych. Występowano także do Inspekcji Transportu Drogowego z wnioskami o zainstalowanie urządzeń rejestrujących na odcinkach dróg mających przebieg w obszarze zabudowanym, w ciągu których znajdowały się przejścia dla pieszych[119], a do jednostek Policji o podjęcie wzmożonych działań w miejscach niebezpiecznych.

Ponadto prowadzono zajęcia promujące bezpieczne zachowania na drodze. Były one realizowane w siedzibie Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy i w placówkach oświatowych oraz w Miejscach Obsługi Podróżnych. W 2020 r. we wszystkich klasach w Szkole Podstawowej w Kowalewie przeprowadzono specjalne warsztaty. Dzieciom przekazano jak zachować się na drodze jako pieszy lub jadąc rowerem. Zajęcia te poprzedzały wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu na budowanej drodze ekspresowej S5 w związku ze zlokalizowaniem w tej miejscowości przejścia dla pieszych.

W celu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych na drogach krajowych[120] nr: 10, 15 i 80 zlecono opracowanie dokumentacji projektowej modernizacji oświetlenia 10 przejść dla pieszych. Ponieważ siedem lokalizacji objętych opracowaniem znajdowało się w obszarze zabudowanym, działanie to było prowadzone we współpracy z właściwymi samorządami. W odniesieniu do trzech pozostałych przygotowywano program inwestycyjny realizacji zadania.

W reakcji na ustalenia kontrolerów dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu znaku aktywnego D-6 na drodze krajowej DK15 w Strzelnie (pojedyncze pulsacyjne światło ostrzegawcze nie działało w ciągu dnia ze względu na podłączenia go standardowego oświetlenia ulicznego włączanego po zmroku) Oddział GDDKiA w Bydgoszczy podjął natychmiastowe działania i zastosował rozwiązanie tymczasowe w postaci zasilania akumulatorowego.

[119] Montaż fotoradarów na ulicach Strzelna.

[120] Wybranych ze względu na złe warunki oświetleniowe i jednocześnie znaczne natężenie ruchu.

Drogi wojewódzkie

Działania marszałka województwa i ZDW w Bydgoszczy

Marszałek Województwa rozpatrując wnioski o utworzenie przejść dla pieszych przedkładał inicjatorom tych działań warunki wymagane do spełnienia, w szczególności w zakresie zapewnienia odpowiedniej infrastruktury wokół przejścia dla pieszych, tj. głównie budowy chodnika lub obniżenia krawężnika istniejącego chodnika, a także zapewnienia oświetlenia. Konsekwentnie odmawiał tworzenia przejść z uwagi na występujące w zaproponowanych lokalizacjach zagrożenia lub w razie braku potwierdzonych analizami potrzeb w tym zakresie. W toku wizji lokalnych komisja BRD analizowała: informacje o zdarzeniach na odcinku drogi, dane o natężeniu ruchu wynikające z pomiaru ruchu, lokalizację przejścia dla pieszych, z uwzględnieniem jej wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (w szczególności geometrię drogi, ograniczenia widoczności, infrastrukturę służącą ruchowi pieszych), oświetlenie oraz istniejącą organizację ruchu.

Dzięki współpracy z lokalnymi samorządami, stowarzyszeniami i ochotniczymi strażami pożarnymi, zainstalowano fotoradary edukacyjne (radarowe wyświetlacze prędkości) w pięciu gminach położonych przy drogach wojewódzkich nr 240, 258, 270, 560.

Marszałek wnioskował o zwiększenie nadzoru Policji nad odcinkiem drogi, na którym zlokalizowane jest przejście dla pieszych, w przypadku, jeśli nie można było w inny sposób (np. poprzez zmianę oznakowania, czy przeprowadzenie działań inwestycyjnych) poprawić bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu (takich wniosków formułował od kilku do kilkunastu rocznie). O podjęcie działań dyscyplinujących kierowców zwracano się także do straży gminnych, a do ZDW w Bydgoszczy o przeprowadzenie wzmożonego nadzoru w czasie rozpoczęcia roku szkolnego oraz w okresie święta Wszystkich Świętych. Nadzór ten dotyczył oznakowania poziomego i pionowego oraz stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w szczególności w odniesieniu do przejść dla pieszych.

Przy współfinansowanych inwestycjach drogowych promowano te, w ramach których zakładano powstanie m.in. ciągów pieszych i pieszo-rowerowych oraz przewidziano rozwiązania poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego. Uwzględniano przy ich realizacji zalecenia dotyczące dostosowania dróg i infrastruktury Województwa Kujawsko-Pomorskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych z 2010 r.[121] oraz wytyczne dotyczące prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych[122], a także – podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego „Ochrona pieszych".

Przedstawiciele Urzędu inicjowali działania edukacyjno-informacyjne dla dzieci i młodzieży realizowane podczas Konwentów Zarządców Dróg Powiatowych (m.in. konkursy BRD). Działania te prowadzono w ramach programów: „Bezpieczny Pierwszak" czy „Bezpieczny Przedszkolak", podczas których przede wszystkim propagowano odpowiednie zachowanie na drodze wśród najmłodszych. W ramach działań prowadzonych

[121] Przyjęte jako załącznik do uchwały Nr 89/1559/10 Zarządu Województwa z 16 listopada 2016. http://niepelnosprawni.kujawsko-pomorskie.pl/art/files/501 /[dostęp na 31.08.2020 r.].

[122] Opracowane na zlecenie Ministra Infrastruktury.

wspólnie z miastem Toruń promowano właściwe przechodzenie przez jezdnię. Temat bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu podejmowano również podczas rajdów realizowanych w ramach cyklu „Kujawsko-Pomorskie na rowery”[123], audycji radiowych i telewizyjnych oraz programów edukacyjnych realizowanych na zlecenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

ZDW w Bydgoszczy, w trakcie kontroli NIK stworzył zestawienie (bazę) wszystkich przejść dla pieszych znajdujących się na drogach wojewódzkich oraz wchodzących w obręb skrzyżowań. Każde z przejść zostało sfotografowane z włączoną usługą lokalizacji, co umożliwiało sprawne odszukanie go na mapie.

Zarząd dysponował systemem zarządzania drogami wojewódzkimi, w ramach którego działało 40 kamer. Cztery z nich obejmowały swym zasięgiem przejścia dla pieszych (w Tucholi, Wieszkach, Zakrzewie i Kamieniu Kotowym). Kamery wykorzystywane były głównie przy zimowym utrzymywaniu dróg. Nagrania służyły również jako materiały dowodowe w sprawach o przestępstwa i wykroczenia.

ZDW zleciła przeprowadzenie 11 audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego. W czterech z nich zawarto zalecenia dotyczące poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Dotyczyły one m.in.: 1) w Strzelcach Górnych – zwiększenia bezpieczeństwa pieszego oczekującego na możliwość przejścia przez drogę wojewódzką nr 244 i wyeliminowanie ryzyka nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu oczekującemu przed przejściem lub znajdującemu się na przejściu, zwiększenia percepcji przejść dla pieszych dla kierowców poprzez odpowiednio wczesne oznakowanie możliwości pojawienia się pieszego na jezdni lub fizyczne wymuszenie zatrzymania się pojazdu przed przejściem, 2) w Tucholi – dobudowania chodników oraz przejścia dla pieszych na wlocie ul. Czerskiej, wyznaczenia przejścia dla pieszych na wlocie ul. Głównej, 3) w Więcborku – wyeliminowania na drodze wojewódzkiej nr 560 (wlot z ul. Cichej) na wyznaczonym przejściu dla pieszych ryzyka zdarzeń spowodowanych brakiem widoczności pieszy–kierowca–kierowca–pieszy oraz wzajemnymi konfliktami na przejściach dla pieszych, 4) w Bysławiu – dobudowania chodnika oraz przejścia dla pieszych na wlocie ul. Strażackiej. Do czasu zakończenia kontroli NIK tylko zalecenia audytu w Więcborku zostały zrealizowane. Wymieniono moduł sygnalizacji, wprowadzono detektory ruchu oraz zainstalowano urządzenia mierzące prędkość pojazdu. W przypadku jej przekroczenia wysyłany jest sygnał zmieniający światło na czerwone.

Bydgoszcz

Działania prezydenta miasta i ZDMiKP w Bydgoszczy

W budżecie miasta Bydgoszczy zagwarantowane środki na działania związane z bezpieczeństwem na drogach zostały przeznaczone m.in. na: doświetlanie przejść dla pieszych, zakup usług polegających na zatrudnianiu oraz koordynowaniu pracy opiekunów dzieci i młodzieży na przejściach dla pieszych oraz przebudowę nawierzchni chodników na terenie miasta Bydgoszczy. Z inicjatywy prezydenta powołano w 2018 r. Zespół do działań

[123] Działania w tym zakresie podejmowane były w całym okresie objętym kontrolą. Informacje dostępne na http://www.kujawsko-pomorskienarowery.pl.

na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy[124]. W wyniku jego prac m.in. wyznaczono nowe przejścia dla pieszych, wprowadzono dodatkowe oznakowanie przejść czy też środków uspokojenia ruchu przed przejściami.

Działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na przejściach dla pieszych, podejmowano także w oparciu o analizę wniosków z prac Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Bydgoszczy i Powiatu Bydgoskiego kadencji 2016–2019[125] zgłaszanych na posiedzeniach Zespołu ds. polityki rowerowej miasta Bydgoszczy, a także powołanego na początku 2020 r. Zespołu ds. Obsługi Systemu „Dbamy o Bydgoszcz". Jednym z tematów prac tych gremiów było zapewnienie lepszego oświetlenia przejść dla pieszych. Co roku (począwszy od 2018 r.) wybierano lokalizacje przewidziane do doświetlenia.

Także w wyniku prac Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy podejmowano inicjatywy mające na celu poprawę bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym m.in wykonanie przez ZDMiKP projektów zmiany organizacji ruchu przewidujących: wyznaczenie nowych przejść, wprowadzenie dodatkowego ich oznakowania czy też środków uspokojenia ruchu przed przejściami (np. separatorów z wmontowanymi słupkami).

W kontrolowanym okresie planowano i wydatkowano środki m.in. na zadania związane z poprawą bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym w szczególności na:

– realizację programu pn. „Bezpieczna droga" poprzez zakup usług polegających na zatrudnianiu i koordynowaniu pracy opiekunów dzieci i młodzieży na przejściach dla pieszych dla zapewnienia bezpiecznych warunków poruszania się uczniów placówek oświatowych na terenie Miasta. W poszczególnych latach na ten cel wydatkowano: w 2016 r. – 1295 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2017 r. – 1335 tys. zł (38 pracowników obsługujących 59 przejść); w 2018 r. – 1532, 3 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść); w 2019 r. – 1642 tys. zł (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych)[126],
– realizację zadań związanych z oświetleniem ulic, w tym: w 2018 r. – 1376,8 tys. zł na zadanie pn. „Budowa i modernizacja oświetlenia ulicznego" obejmujące wybudowanie 99 słupów z łączną ilością opraw 51 oraz w ramach doświetlenia przejść dla pieszych – 38 słupów z łączną ilością opraw 38; w 2019 r. – 1000 tys. zł na zadanie pn. „Budowa – doświetlenie przejść dla pieszych" obejmujące wybudowanie oświetlenia wertykalnego dla 20 przejść.

[124] W skład zespołu wchodzili m.in. przedstawiciele Wydziału Zarządzania Kryzysowego UM Bydgoszczy i lokalnych stowarzyszeń (m.in. Stowarzyszenia Społeczny Rzecznik Pieszych w Bydgoszczy).

[125] Komisja powołana 9 maja 2016 r. na podstawie Porozumienia nr WZKII.5510.1.2016, zawartego pomiędzy prezydentem a starostą bydgoskim.

[126] Ilość pracowników zatrudnianych w charakterze tzw. „Agatek" na przejściach dla pieszych w okolicy placówek oświatowych była wypadkową m.in.: zapotrzebowania zgłaszanego przez dyrektorów placówek oświatowych, poziomu ryzyka wystąpienia zdarzenia drogowego na konkretnych przejściach oraz bieżącego monitoringu zmieniającej się infrastruktury drogowej (w tym wyposażenia przejść w sygnalizacje świetlne).

Środki finansowe pochodziły także z Bydgoskiego Budżetu Obywatelskiego. Z rezerwy celowej wydatkowano m.in.: w 2016 r. – 42, 1 tys. na zadanie pn. „Budowa bezpiecznego przejścia dla pieszych na Osiedlu Górzyskowo (Program BBO)", a w 2018 r. – 21,9 tys. zł na zadanie pn. „Przejście dla pieszych na ul. Bronikowskiego – Program BBO" oraz projektu pn. „Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na skrzyżowaniu ulic Nowodworska –Ugory–Leszczyńskiego–Orla–Na Wzgórze Dąbrowskiego–Podgórna w Bydgoszczy", obejmującego zmiany w organizacji ruchu, wyznaczenie nowych przejść dla pieszych wyposażonych w płytki informacyjne dla osób z dysfunkcją wzroku oraz tzw. „kocie oczka", wprowadzenie aktywnych znaków D-6 na przejściach na ul. Orlej i ul. Ugory. Na ten cel wydatkowano w 2017 r. m.in. 75 214,40 zł z dotacji z budżetu państwa[127].

W 2017 r., ze środków z dotacji przyznanej dla organizacji pozarządowych[128], zrealizowano m.in. projekt pn. „Wszyscy jesteśmy pieszymi", pod patronatem Prezydenta i w ścisłej współpracy z ZDMiKP. W jego ramach powstał „Katalog dobrych praktyk w projektowaniu przestrzeni pieszej"[129], w którym zebrane zostały propozycje usprawnień infrastruktury.

W kontrolowanym okresie wykonano także zadanie inwestycyjne pn. „Budowa i modernizacja ulic oraz obsługa terenów inwestycyjnych" obejmujące m.in. przebudowę nawierzchni chodników na terenie miasta Bydgoszczy, w tym w ramach przejść dla pieszych w następujących lokalizacjach: w 2017 r. – ul. Jagiellońska FOCUS; w 2018 r. – ul. Fordońska i Brzechwy; w 2019 r. – ul. Powstańców Wielkopolskich, Fordońska, Niewiteckiego, Lelewela, Grabowa.

W budżecie miasta na rok 2020 na zakup usług w ramach programu „Bezpieczna droga" (40 pracowników obsługujących 60 przejść dla pieszych) przeznaczono kwotę 1900 tys. zł. Zaplanowano też kolejne środki w wysokości 1000 tys. zł na realizację zadania pn. „Budowa – doświetlenie przejść dla pieszych".

W latach 2018–2020[130] doświetlonych zostało łącznie 45 przejść dla pieszych. Do doświetlenia zaplanowano kolejnych 20.

Działania z zakresu komunikacji i promocji dotyczącej bezpieczeństwa pieszych obejmowały m.in. udział w rządowym „Programie Ograniczenia Przestępczości i Aspołecznych Zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016–2017", gdzie uzyskano dofinansowanie na realizację zadania związanego z wprowadzeniem nowej stałej organizacji ruchu na skrzyżowaniu ulic Nowodworska–Ugory–Stanisława Leszczyńskiego–Orla–Na Wzgórze Henryka Dąbrowskiego, w tym na doposażenie przejść dla pieszych w płytki informacyjne oraz znaki aktywne.

Działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na przejściach dla pieszych, podejmował ZDMiKP m.in. w oparciu o analizę uwag, wniosków mieszkańców i instytucji do niego

[127] W ramach „Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016–2017".

[128] Konkurs pn. „Grant na start".

[129] Por. http://siskom.waw.pl/nauka/literatura/Katalog-Dobrych-Praktyk-na-www.pdf.

[130] Według stanu na 16 lipca 2020 r.

wpływających oraz do Zespołu koordynacyjnego ds. inżynierii ruchu[131]. Wykonano projekty stałej organizacji ruchu obejmujące przejścia dla pieszych m.in. na ul. Szpitalnej (gdzie wcześniej doszło do śmiertelnego potrącenia pieszego), ul. Fordońskiej, ul. Jagiellońskiej (przy skrzyżowaniu z ul. Łużycką i Kolberga), ul. Sandomierskiej, przewidujących w szczególności: ograniczenie prędkości do 40 km/h, oznakowanie przejść znakami pionowymi D-6 na podkładzie fluorescencyjnym, odtworzenie oznakowana poziomego P-10, dodatkowe ustawienie znaków pionowych A-16 przed przejściami, czy też lokalizację separatorów z wmontowanymi słupkami przed przejściem.

W przypadku wypadków śmiertelnych ZDMiKP brał udział w posiedzeniach Komisji, gdzie przedstawiano opis zdarzenia oraz propozycje dotyczące m.in. dodatkowego oznakowania oraz doświetlenia przejść dla pieszych, na których doszło do zdarzenia[132]. Jako członek Zespołu ds. Obsługi Systemu „Dbamy o Bydgoszcz"[133] ZDMiKP był też wykonawcą zleceń zgłaszanych przez mieszkańców. Dotyczyły one m.in. problemów na przejściach dla pieszych, w tym: wysokiego krawężnika, ograniczonej widoczności, zasłaniania przejścia przez krzewy, braku lub uszkodzenia oznakowania, braku dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. We wszystkich tych przypadkach ZDMiKP podjął stosowne działania lub zaplanował ich podjęcie w ramach remontów na rok 2021. ZDMiKP dokonywał za pomocą specjalnych urządzeń[134] pomiarów i badania natężenia ruchu drogowego, co pozwalało uzyskać wiedzę na temat zachowań kierowców na drogach.

W kontrolowanym okresie, na zlecenie ZDMiKP, przeprowadzono pięć audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizacja przez ZDMiKP zaleceń wynikających z nich i dotyczących poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach dla pieszych polegała m.in. na: wybudowaniu na skrzyżowaniu ulic: Al. Armii Krajowej–Bielska–Jeździecka sygnalizacji świetlnej (obowiązującej 24h/dobę) oraz doposażeniu przejść w płytki informacyjne dla osób z niepełnosprawnościami, zastosowaniu na odcinku Alei Jana Pawła II od ul. Brzozowej do granicy miasta aktywnych znaków D-6 „przejście dla pieszych" wraz z dodatkowym oznakowaniem poziomym na czerwonym tle, uzupełnieniu oznakowania pionowego D-6 na skrzyżowaniu ulic Alei Armii Krajowej–Bielska, wprowadzeniu na ul. Fordońskiej przy skrzyżowaniu z ul. Jasiniecką (w rejonie kładki dla pieszych) wygrodzenia w pasie dzielącym jezdnie w celu uniemożliwienia nielegalnego przekraczania jezdni przez pieszych.

[131] W skład zespołu wchodzili przedstawiciele Komendy Miejskiej Policji w Bydgoszczy, Straży Miejskiej w Bydgoszczy, wydziałów merytorycznych ZDMiKP, a także innych służb (np. Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Bydgoszczy), Rady Osiedli, itp.

[132] Dotyczyło to np. ul. Szpitalnej przy skrzyżowaniu z ul. Zdrowotną oraz ul. Fordońskiej przy ul. Traktorzystów

[133] Zespół powołany Zarządzeniem nr 61/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 17 stycznia 2020 r.

[134] Do pomiarów wykorzystywano m.in.: licznik ruchu drogowego; pętle indukcyjne w nawierzchni skrzyżowań w tym systemie ITS (*Intelligent Transportation Systems* – ang.).

ZDMiKP nie przychylił się do zaleceń dotyczących m.in.: oświetlenia całej długości przejść dla pieszych przez wschodnią i zachodnią jezdnię na odcinku Al. Armii Krajowej przy granicy miasta Bydgoszczy, a także zastosowania przed tymi przejściami fizycznych elementów organizacji ruchu uniemożliwiających przejazd przez powierzchnie oznakowanie znakiem poziomym P-21 – „powierzchnia wyłączona" oraz wysp kanalizujących ruch (z uwagi na lokalizację przejść poza granicami miasta Bydgoszczy. Wystosował jednak w tej sprawie pismo do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – Oddziału w Bydgoszczy). Nie wprowadzono też całodobowej sygnalizacji świetlnej w ciągu ul. Grunwaldzkiej (wprowadzono sygnalizację świetlną działającą w godz. od 5:30 do 23:30 z uwagi na sporadyczny ruch pieszych poza tymi godzinami), a także dodatkowego oznakowania pionowego przejścia dla pieszych poprowadzonego przez ścieżkę rowerową w okolicy przecięcia ulic Ogińskiego i Jana Pawła II (z uwagi na brak przepisów dotyczących oznakowania tego typu przejść dla pieszych).

Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania Infrastruktury wskazał m.in., że pomiary ruchu dokonywane w kontrolowanym okresie przez ZDMiKP stanowiły podstawę wnioskowania do KMP w Bydgoszczy o wzmożenie kontroli prędkości na danym odcinku drogi. Podał, że występowano także do KMP o kontrolę nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów ograniczających widoczność na przejściach dla pieszych oraz niezachowania minimalnej szerokości przejścia pieszych chodnikiem.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu osobom starszym, słabowidzącym i niewidomym korzystano z Wytycznych do stosowania elementów informacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami z kwietnia 2013 r., opracowanych przez ZDMiKP przy współudziale Polskiego Związku Niewidomych oraz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących w Bydgoszczy. Wytyczne zawierały m.in. opis parametrów płytek ostrzegawczych, a także zasady ich stosowania ze wskazaniem przykładowych rozwiązań m.in. na dojściach do przejść dla pieszych, azylach dla pieszych przed torowiskami tramwajowymi. Elementem wytycznych był także załącznik dotyczący sygnalizacji dźwiękowej (podstawowej i pomocniczej) stosowanej na przejściach dla pieszych z sygnalizacją świetlną, opracowany przez Instytut Akustyki Wydziału Fizyki Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu.

Działania z zakresu komunikacji i promocji dotyczącej bezpieczeństwa pieszych obejmowały m.in.: udział w ogólnopolskiej kampanii społecznej pn. „Twoje bezpieczne przejście", w ramach której przed przejściami dla pieszych przez ul. Kamienną na wysokości ulic Grabowej i Mierosławskiego umieszczone zostały dwie tablice (z zebrą zbliżającą się do przejścia dla pieszych i napisem „Niech żyje zebra" na odblaskowym tle), przekazanie Komendantowi Miejskiemu Policji w Bydgoszczy w użyczenie, w maju 2017 r., pomocy edukacyjnej pn. „Miasteczko umiejętności drogowych" (w tym tzw. „autochodzika"), celem wykorzystania podczas wykonywania działań profilaktycznych wśród dzieci w zakresie edukacji bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przeprowadzenie w maju 2020 r. wspólnie z KMP w Bydgoszczy akcji edukacyjnej, której celem było zwrócenie

uwagi na niechronionych użytkowników ruchu i promowanie bezpiecznych zachowań na drodze (takich jak ustępowanie pierwszeństwa pieszym na przejściach czy nieprzekraczanie dozwolonych prędkości w terenie zabudowanym).

Działalność oświatowa w zakresie ruchu i transportu drogowego jest jednym z ustawowych zadań wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego[135]. Aktywność w tym zakresie wykazywał Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Bydgoszczy. Z przekazanych informacji wynikało, że do pracy z najmłodszymi uczestnikami ruchu drogowego wykorzystywał zestaw edukacyjny „Worduś w szkole i przedszkolu". Podczas tych warsztatów dzieci dowiadywały się jak działa sygnalizacja świetlna, do czego służą znaki drogowe i na jakich zasadach należy przechodzić na drugą stronę ulicy. W latach 2016–2019[136] pracownicy Ośrodka przeprowadzili ww. szkolenie w 76 placówkach edukacyjnych. Do pracy z dziećmi wykorzystywano też mini-miasteczko ruchu drogowego.

Toruń

Działania prezydenta miasta i MZD w Toruniu

W 2019 r. w Urzędzie przygotowano podsumowanie wyników kontroli przejść dla pieszych niesterowanych sygnalizacją świetlną wyznaczonych na drogach dwujezdniowych. Obejmował on 46 lokalizacji i ocenę m.in. czytelności oznakowania pionowego i poziomego oraz widoczności przejścia.

W 2016 r. prezydent przyjął Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych i na przejazdach dla rowerzystów w Toruniu[137]. Dokument został opracowany w oparciu m.in. o Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 i zakładał m.in. zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych z udziałem pieszych do zera. W Programie określono szczegółową lokalizację miejsc wymagających poprawy bezpieczeństwa pieszych. Zaplanowano m.in.: wykonanie 26 sygnalizacji świetlnych, 21 wysp azylu dla pieszych, wyznaczenie trzech dodatkowych przejść dla pieszych i likwidację sześciu, montaż 40 punktowych elementów odblaskowych lub aktywnych. Program obejmował łącznie 273 przejścia dla pieszych i osób poruszających się rowerami. Wykonanie Programu przewidziano do końca 2019 r. Na działania poprawiające bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w ramach realizacji ww. programu wydatkowano w latach 2017–2020 (I półrocze) 6616,8 tys. zł, w tym: 1914, 1 tys. zł, w 2017 r., 1846,9 tys. zł w 2018 r., 2766,2 tys. zł w 2019 r., 89,6 tys. zł w I połowie 2020 r. W odniesieniu do jednego przejścia dla pieszych (ul. Bema 23–24) nie wykonano sygnalizacji świetlnej, pomimo tego, że w Programie przewidziano jej instalację do końca 2019 r. Przejście to zostało wyposażone w dodatkowe lampy doświetlające IV kwartale 2018 r. W Programie wyznaczono też standardy dotyczące projektowania i utrzymania przejść dla pieszych w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Prezydent zobowiązał MZD w Toruniu do implementowania standardów bezpieczeństwa przy wszystkich nowych inwestycjach, a także pracach remontowych na drogach.

[135] Por. art. 117 prd.

[136] W 2020 z powodu pandemii spotkanie nie były organizowane.

[137] Przyjęty Stanowiskiem Prezydenta Miasta Torunia nr 1571/X/16/AJ z dnia 4 października 2016 r.

W 2008 r. prezydent powołał Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego[138]. Opiniowała wnioski w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zmian w oznakowaniu ulic, a także projekty zmiany stałej i czasowej organizacji ruchu.

Ponadto w 2018 r. Prezydent powołał Zespół ds. poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – pieszych i rowerzystów[139]. Do jego zadań należało m.in.: identyfikowanie miejsc niebezpiecznych dla ruchu pieszych, monitorowanie wdrażania Programu, zgłaszanie propozycji rozwiązań w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych, opracowanie programu i organizowanie cyklicznych kampanii edukacyjnych. Kontrola wykazała, że Zespół nie wywiązywał się z nałożonych na niego zadań tj.: nie identyfikował miejsc niebezpiecznych dla ruchu pieszych i rowerzystów, nie informował właściwych organów i jednostek o ujawnionych miejscach niebezpiecznych dla ruchu pieszych, nie zgłaszał propozycji rozwiązań w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych. W okresie swojego istnienia (od 15 maja 2018 r.) nie dokonywano żadnych formalnych działań w tym zakresie. Zastępca Prezydenta Miasta Torunia oraz Przewodniczący Zespołu wyjaśnili, że brak regularnych posiedzeń wynikał z faktu, że sprawy dotyczące bezpieczeństwa pieszych omawiano na Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która obradowała w podobnym składzie, a w 2020 r. częstotliwość spotkań wynikała z sytuacji epidemiologicznej. Wskazali także, że Zespół nie identyfikował miejsc niebezpiecznych dla ruchu pieszych i rowerzystów oraz nie zgłaszał własnych propozycji, ponieważ miejsca takie były identyfikowane przez wyspecjalizowane komórki Urzędu i jego pracowników. W opinii NIK złożone wyjaśnienia podważają sens części kompetencji Zespołu.

Zwracano się także do jednostek Policji lub Straży Miejskiej o objęcie przejść dla pieszych regularnym nadzorem i bieżące przekazywanie informacji z tych kontroli (np. przy czasowych zmianach organizacji ruchu).

W okresie objętym kontrolą realizowano dwie kampanie edukacyjno-informacyjne: „Weź rozwiń, przejdź zostaw" – akcję zrealizowano przy współudziale KMP w Toruniu, MZD oraz Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego. Dotyczyła poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego na trzech przejściach dla pieszych. Przy przejściach pozostawiono opaski odblaskowe do używania przez osoby, które z nich korzystają, a także „Bądź bezpieczny na drodze" – program realizowany od 2019 r. przy współudziale KMP w Toruniu. Jego celem było edukowanie mieszkańców Torunia w zakresie świadomego i bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Akcją objęto osiem placówek edukacyjnych.

[138] W skład Komisji wchodzili przedstawiciele: UM w Toruniu, MZD w Toruniu, Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu, Straży Miejskiej, Wydziału Ochrony Ludności Miejskiego Zakładu Komunikacji w Toruniu oraz Państwowej Straży Pożarnej.

[139] Zarządzeniem nr 132 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – pieszych i rowerzystów na terenie Miasta Torunia. W jego skład wchodzili przedstawiciele: UM w Toruniu, MZD w Toruniu, Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu i Straży Miejskiej.

MZD w Toruniu na podstawie spostrzeżeń wynikających z objazdów dróg, typował przejścia dla pieszych, które postanowiono doświetlić dedykowanym oświetleniem lub zastosować na nich aktywne oznakowanie D-6 „przejście dla pieszych". Poza tym zrealizował osiem wniosków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych dotyczących m.in.: zmiany lokalizacji przejścia na ul. Szosa Chełmińska, umieszczenia znaków D-18 „Parking", budowy sygnalizacji świetlnej w pobliżu szkoły, poprawy bezpieczeństwa na przejściu na Trasie Prezydenta W. Raczkiewicza (doświetlenie, montaż aktywnych znaków pionowych D-6), montażu znaków ostrzegawczych A-16 „przejście dla pieszych"; zmontowania elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze łączącej ul. Andersa z ul. Okólną (zastosowano wyniesione przejście dla pieszych na progu zwalniającym), wyznaczenia, na wniosek Policji, dodatkowego przejścia na ul. Rudackiej, uspokojenia ruchu na ul. Buszczyńskich (zastosowano wyniesione przejście dla pieszych na progu zwalniającym).

Zadania związane z poprawą bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w tym Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, były finansowane z budżetu Miasta Torunia. Aplikowano o środki zewnętrzne w ramach III edycji programu „Program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020" na dofinansowanie projektu pn.: „Budowa sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Andersa z ul. Kniaziewicza w Toruniu". Ze względu na ustaloną przez wojewodę liczbę projektów oraz w oparciu o kryteria wyboru projektów planowane przedsięwzięcie nie zostało umieszczone na liście rankingowej. Przedmiotową sygnalizację zrealizowano ze środków własnych gminy. MZD pozyskiwał też środki z funduszy Unii Europejskiej na inwestycje drogowe (przebudowy, remonty), których realizacja rzeczowa obejmowała również budowę i przebudowę przejść dla pieszych.

W latach 2018–2020 przedstawiciel MZD brał udział w pracach zespołów badających przyczyny wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym powoływanych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Toruniu. Działania edukacyjne podejmował także Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Toruniu. Z przekazanych informacji wynikało, że w Centrum Edukacji Komunikacyjnej w latach 2016–2020 odbyło się 535 spotkań, w których przeszkolonych zostało ponad 14 tys. dzieci. Zajęcia edukacyjne, podczas których promowano zasady bezpiecznego zachowania i przemieszczania się po drodze, w komunikacji rowerowej i na przejściach dla pieszych prowadzono też w Regionalnym Ośrodku Edukacji Ekologicznej w Przysieku i Górznie.

Włocławek

Działania prezydenta miasta i MZIDiT we Włocławku

Rada Miasta Włocławka w maju 2016 r. przyjęła Politykę Mobilności. Do jej celów należało zwiększenie udziału ruchu niesamochodowego w ogólnym ruchu, a do celów uzupełniających – zmniejszenie liczby wypadków oraz zdarzeń z udziałem dzieci i osób starszych. Ponadto w mieście obowiązywały „Standardy mobilności indywidualnej i infrastruktury

rowerowej”[140], które odnosiły się do bezpieczeństwa w ruchu pieszych m.in. poprzez minimalizowanie punktów kolizji z pieszymi, a w obrębie punktów niebezpiecznych zapewnienie odpowiedniej wzajemnej widoczności. Jednak pomimo obowiązku w UM we Włocławku nie analizowano, co najmniej raz na 12 miesięcy, liczby wypadków na drogach z udziałem poszczególnych grup społecznych. Skutkiem tego nie posiadano wiedzy o skuteczności implementacji celu i zmniejszenia liczby wypadków z udziałem dzieci i osób starszych do roku 2018 o minimum 30%. Nieosiągnięcie tego celu, według Polityki Mobilności, obligowało m.in. do opracowania planu naprawczego i aktualizacji tego dokumentu.

Wpływające wnioski i uwagi analizowała Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego[141]. Na posiedzeniach omawiano zagadnienia związane z bezpieczeństwem m.in. przejść dla pieszych (np. ustawienie słupków na chodniku, doświetlenie przejść dla pieszych, ograniczenie prędkości,). Corocznie, przed rozpoczęciem roku szkolnego, przy udziale Policji oraz Straży Miejskiej dokonywano przeglądu bezpieczeństwa i oznakowania przejść położonych w okolicach szkół.

W budżecie na lata 2020–2022 zostały uwzględnione środki finansowe na wykonanie aktywnych przejść dla pieszych oraz przejazdów rowerowych (zaproponowano 26 lokalizacji na ulicach: Brzeska, Budowlanych, Chopina, Długa, Gajowa, Kapitulna, Królewiecka, Kruszyńska, Ostrowska, Polna, Promienna, Robotnicza, Stodólna, Szkolna, Św. Antoniego, Toruńska, Wesoła, Wiejska, Wojska Polskiego, Wyszyńskiego, Celulozowa i Zielna).

MZIDiT we Włocławku wykonał na przejściach dla pieszych wzbudzane sygnalizacje świetlne, aktywne znaki D-6 oraz dodatkowe znaki ostrzegawcze na tle fluoroscencyjnym. Wprowadzano ograniczenia prędkości na niektórych odcinkach dróg, za pomocą progów zwalniających oraz umieszczano dyscyplinujące tablice z pomiarem prędkości. Dla zwiększenia bezpieczeństwa najmłodszych uczestników ruchu zatrudniano osoby przeprowadzające dzieci przez jednię, przy której mieściła się szkoła.

W grudniu 2019 r. uruchomiono Inteligentny System Transportowy (ITS) pod nadzorem pracowników Zarządu, który obejmował 13 skrzyżowań położonych na terenie Włocławka. Analiza zapisów wykazała, że problemem jest nagminne wyprzedzanie przed przejściem dla pieszych mieszczącym się przy dwóch pasach w jednym kierunku.

Dla poprawy bezpieczeństwa przejścia dla pieszych na ul. Leśnej w 2019 r. wystąpiono o dofinansowanie w ramach „Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020” budowy płytowego progu zwalniającego – wyniesionego przejście dla pieszych. Projekt nie uzyskał jednak dofinansowania.

W lekcjach edukacyjnych prowadzonych przez pracowników WORD we Włocławku w latach 2016–2019 wzięło udział ponad 3,8 tys. uczniów.

[140] Wprowadzone zarządzeniem nr 101/2020 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Standardów mobilności indywidualnej i infrastruktury rowerowej.

[141] Komisja Powołana została zarządzeniem nr 362/2015 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 9 grudnia 2015 r., zmienionego zarządzeniem nr 273/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 22 września 2016 r.

Grudziądz

Działania Prezydenta Miasta i ZDM w Grudziądzu

Prezydent Grudziądza w marcu 2016 r. powołał Komisję Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego[142], jako ciało doradcze w zakresie zarządzania ruchem drogowym i powierzył jej rozpatrywanie wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektami organizacji ruchu, opiniowanie projektów docelowej i tymczasowej organizacji ruchu, a także prowadzania analiz stanu bezpieczeństwa na drogach oraz promowanie rozwiązań mających na celu usprawnienie ruchu i zwiększenie jego bezpieczeństwa. Do końca pierwszego półrocza 2020 r. Komisja wydała opinie w sprawach bezpieczeństwa ruchu pieszych na 26 spotkaniach. Wśród poruszonych tematów były kwestie: wyznaczania nowych przejść dla pieszych, wydłużenia cyklu trwania zielonego światła na przejściach, potrzeby montażu sygnalizacji świetlnej, progów zwalniających, ograniczenia prędkości na odcinkach dróg i zmiany lokalizacji przystanków autobusowych.

Działania edukacyjno-informacyjne z zakresu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu prowadzone były przez Sekcję ds. Profilaktyki i Komunikacji Społecznej Straży Miejskiej Urzędu Miejskiego w Grudziądzu. W latach 2018–2020 (I kwartał) zrealizowano programy profilaktyczno-informacyjne: „Bezpieczna droga", w którym uczestniczyło 1438 dzieci, a także „Autochodzik"[143], w którym uczestniczyło 2625 dzieci. Ponadto Straż Miejska brała udział w programie „Bezpieczny powrót do szkoły" oraz prezentowała zasady poruszania się na drogach i rozdawała odblaskowe gadżety na dziewięciu festynach organizowanych na terenie Grudziądza.

ZDM w Grudziądzu corocznie odnawiał oznakowanie poziome przejść dla pieszych. W ramach wykonania projektów przebudowy i budowy układu komunikacyjnego miasta, wprowadzono dodatkowe rozwiązanie zwiększające bezpieczeństwo ruchu drogowego na przejściach dla pieszych, tj. m.in.: dedykowane oświetlenie na przejściu, oświetlenie ostrzegawcze z detekcją pieszego, punktowe elementy odblaskowe.

Powiat inowrocławski

Działania starosty i ZDP w Inowrocławiu

Pracownicy Starostwa Inowrocławskiego w procesie wyznaczania i projektowania nowych przejść dla pieszych korzystali z zaleceń i rozwiązań przedstawionych w Podręczniku dla organizatorów ruchu drogowego „Ochrona pieszych". Rozpatrując projekty organizacji ruchu wprowadzano rozwiązania poprawiające bezpieczeństwo przekraczających jezdnię, w tym np. ogrodzenie segmentowe lub łańcuchowe uniemożliwiające pieszym przekraczanie drogi w miejscach niedozwolonych. Budowa przejścia połączona była z budową infrastruktury wokół niego.

[142] Powołana Zarządzeniem Prezydenta Grudziądza nr 122/16, zmieniona zarządzeniem Prezydenta Grudziądza nr 352/19 z 13 sierpnia 2019 r.

[143] Program skierowany był do dzieci grup przedszkolnych oraz klas I–III, podczas którego dzieci przygotowywane były do samodzielnego i bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Dzieci uczyły się poprzez zabawę jak prawidłowo przechodzić przez jezdnię, poznawały podstawowe zasady bezpiecznego poruszania się pieszych po drogach, poznawały podstawowe znaki drogowe.

W okresie objętym kontrolą pracownicy starostwa zdiagnozowali na podległych staroście drogach systemowy problem wpływający na bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych. Po przeprowadzonych na przełomie 2018 r. i 2019 r. konsultacjach z KPP w Inowrocławiu oraz Wojewodą Kujawsko-Pomorskim, ustalono, że część obowiązujących stałych organizacji ruchu na drogach kategorii powiatowej i gminnej jest niedostosowana do wymagań art. 49 ust. 1 pkt 2 prd na skutek wyznaczenia miejsc zatrzymywania pojazdu w odległości mniejszej niż 10 m od przejścia dla pieszych. Na początku 2019 r. starosta wystąpił do wszystkich zarządców dróg z terenu powiatu inowrocławskiego o kontrolę podległej im sieci dróg publicznych i w sytuacji potwierdzenia przypadków nieprawidłowego wyznaczenia stanowisk postojowych lub przystanków autobusowych, dokonanie korekty stałej organizacji ruchu. Efektem ww. badań i analiz było wprowadzenie zmian w organizacji ruchu m.in. na ulicach: Mątewskiej, Szymborskiej, Bolesława Krzywoustego i Rąbińskiej w Inowrocławiu. Podejmowane działania okazały się jednak niewystarczające. Według stanu na 7 lipca 2020 r. na podległych staroście drogach w 19 lokalizacjach wzajemne sąsiedztwo przejścia dla pieszych i miejsc zatrzymania pojazdów wciąż ograniczało widoczność, a zatem również bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego.

W kontrolowanym okresie starostwo regularnie uczestniczyło w projektach mających kształtujących bezpieczne zachowania na drogach. Najczęściej finansowało nagrody lub upominki dla uczestników konkursów, spotkań edukacyjnych lub działań profilaktycznych (nagrody wręczano w konkursie „Bezpieczna droga do szkoły z poradami Polfinka", upominki podczas akcji „Kręci mnie bezpieczeństwo w podróży", a elementy odblaskowe podczas akcji: „Chcesz być widoczny na drodze? Noś odblaski"). W 2019 r. starostwo było współorganizatorem festynu pt. „Na drodze patrz i słuchaj".

ZDP corocznie odnawiał oznakowanie poziome przejść dla pieszych. Na polecenie starosty Zarząd przeprowadził kontrolę, w wyniku której wytypował sześć lokalizacji, których miejsca postojowe lub przystanki autobusowe zorganizowano w odległości mniejszej niż 10 m od przejścia dla pieszych. W czterech przypadkach Zarząd wprowadził zmiany organizacji ruchu, a w dwóch kolejnych 25 sierpnia 2020 r. złożył projekty do zatwierdzenia.

Powiat brodnicki

Działania starosty i ZDP w Brodnicy

ZDP w Brodnicy wdrożył „podwyższony standard" dotyczący wyposażenia i organizacji ruchu na nowo powstających przejściach dla pieszych. Na zmodernizowanych drogach powiatowych zrealizował z jego zachowaniem 10 przejść dla pieszych. Ich oględziny wykazały, że wszystkie zostały doświetlone lampami hybrydowymi (po obu stronach przejścia), w przypadku siedmiu z nich lica znaków pionowych D-6 umieszczono na fluoroscencyjnym tle, a w powierzchni jezdni przed przejściami umieszczono elementy odblaskowe, w dwóch przypadkach zastosowano znaki aktywne (wzbudzane) z detektorami ruchu pieszych, a w jednym zastosowano odgięcie toru jazdy.

Zdjęcia nr 19–20
Przejścia dla pieszych na drogach powiatowych powiatu brodnickiego w Zasadach i Zbicznie

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Po przeprowadzeniu przez pracownika Zarządu badań dotyczących jakości oświetlenia przejść dla pieszych, jedno z nich dodatkowo doświetlono lampami hybrydowymi (niezależnie od standardowego oświetlenia ulicznego). Na przejściu z sygnalizacją świetlną zamontowano w 2019 r. sygnalizatory akustyczne. W przypadku pięciu przejść dla pieszych – znajdujących się w pobliżu szkół lub szpitala, zdecydował o wykonaniu przed nimi linii wibracyjno-akustycznych. Ponadto Zarząd corocznie odnawiał oznakowanie poziome przejść. Konsekwentnie odmawiał też tworzenia przejść dla pieszych w miejscach, gdzie zapewnienie ich bezpieczeństwa nie byłoby możliwe lub znacząco utrudnione (np. gdy brakowało odpowiedniej infrastruktury) prowadząc wcześniej analizę ruchu i warunków drogowych w zaproponowanych lokalizacjach, a także wizje terenowe. Przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przejść dla pieszych posiłkowano się Podręcznikiem dla organizatorów ruchu pieszego „Ochrona pieszych" wydanego przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Działania podejmowane przez Starostę od maja 2019 r. miały raczej ograniczony wymiar i sprowadzały się do wykonywania ustawowych obowiązków. Pracownicy Starostwa nie brali udziału w programach edukacyjnych lub projektach poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych ani w innych działaniach edukacyjno-informacyjnych w zakresie komunikacji i promocji bezpieczeństwa pieszych.

Powiat nakielski

Działania starosty i ZDP w Nakle nad Notecią

Starosta nakielski zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym przejść dla pieszych, przedkładał na obrady Komisji Bezpieczeństwa i Porządku. Po zdiagnozowaniu w styczniu 2016 r. problemu niedostatecznej widoczności na przejściach dla pieszych w okresie jesienno-zimowym prowadzono oraz propagowano akcje profilaktyczne. Z budżetu powiatu nakielskiego zakupiono, a w kolejnych latach dystrybuowano: kamizelki odblaskowe, zawieszki odblaskowe i żółte opaski na rzep. Materiały wręczano podczas imprez skierowanych głównie do uczniów.

Dla rozstrzygnięcia bieżących kwestii dotyczących przejść dla pieszych sygnalizowanych przez mieszkańców lub radnych powoływano doraźne zespoły doradcze ds. zarządzania ruchem na drogach powiatowych

i gminnych (do udziału w posiedzeniu byli zapraszani m.in. przedstawiciele starostwa, zarządcy drogi i Policji). Kwestie bezpieczeństwa w ruchu drogowym były elementem powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na lata 2016––2018 i 2019–2021 pod nazwą „Bezpieczny Powiat Nakielski".

ZDP corocznie odnawiał oznakowanie poziome przejść dla pieszych. Zauważając potrzebę poprawy bezpieczeństwa na przejściach zlokalizowanych na ul. Potulickiej w Nakle nad Notecią (droga powiatowa 1926C), ZDP opracował projekt pn. „Bądź widoczny – żyj bezpiecznie! Doświetlenie dwóch przejść dla pieszych na ul. Potulickiej w Nakle nad Notecią". Projekt został przedłożony wojewodzie w ramach wniosku o dofinansowanie z Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020". Nie uzyskał jednak dofinansowania. W badanym okresie Zarząd zrealizował osiem inwestycji poprawiających bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych, takich jak: doświetlenie przejść (np. we współpracy z Urzędem Miasta i Gminy Kcynia doświetlono dwa przejścia na ul. Wyrzyskiej w Kcyni), montaż aktywnych znaków D-6 na przejściu dla pieszych w Zamościu oraz zamontowanie punktowych elementów odblaskowych przed przejściem dla pieszych np. w Rynarzewie. Z wioskami o doświetlenie przejść dla pieszych w miejscowościach: Witosław, Dębowo, Małe Rudy oraz w Mroczy na ul. Łobżenickiej występowała także KPP w Nakle nad Notecią (do zakończenia kontroli prace nie zostały zrealizowane).

W badanym okresie Zarząd prowadził prace na 13 z 82[144] przejść dla pieszych zlokalizowanych na drogach powiatowych. Zbudowano cztery nowe przejścia, a na dziewięciu przeprowadzono prace modernizacyjne polegające m.in. na demontażu krawężników oraz obrzeży, ułożeniu i regulacji kostki brukowej, ustawieniu znaków D-6 i wymalowaniu linii P-10. Ogółem na ten cel wydatkowano 23,7 tys. zł. w 2017 r., 5,1 tys. zł. w 2018 r. i 27,6 tys. zł w 2019 r.

[144] Stan na 30 czerwca 2020 r.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Obowiązki w zakresie ochrony bezpieczeństwa pieszych

W orzecznictwie sądów administracyjnych, przy rozpatrywaniu spraw z zakresu zarządzania drogami publicznymi zwraca się uwagę, że zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez organy Państwa, czego wyrazem jest m.in. zarządzanie organizacją ruchu, stanowi wyraz konstytucyjnej zasady ochrony życia, wyrażonej w art. 38 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[145], jak również nakazu zapewniania bezpieczeństwa obywateli, zagwarantowanego w art. 5 ustawy zasadniczej[146].

Kategorie dróg

Zgodnie z art. 2 ust. 1 udp drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W myśl art. 2 ust. 2 tej ustawy ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii, co te drogi. Zgodnie z art. 2a ust. 1 i 2 ww. ustawy drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Administracja drogowa – zarządzanie drogami

Zgodnie z art. 19 ust 1 i 2 udp organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Zarządcami dróg są odpowiednio: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dla dróg krajowych); zarząd województwa (dla dróg wojewódzkich); zarząd powiatu (dla dróg powiatowych); wójt (burmistrz, prezydent miasta) dla dróg gminnych. Zgodnie z art. 19 ust. 5 udp w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a udp, jest prezydent miasta. Zadania zarządcy drogi reguluje art. 20 udp. Należą do nich w szczególności:

a) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
b) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
c) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 21 udp zarządca drogi, za wyjątkiem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej

[145] Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

[146] Por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1747/17, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1276/16, CBOSA.

odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Utworzenie zarządu drogi nie jest obligatoryjne, a w razie jego braku zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Zarząd drogi to jednostka organizacyjna o charakterze pomocniczym, której przedmiotem działalności jest realizacja obowiązków zarządcy drogi. Może on zatem wykonywać wyłącznie takie zadania, które zostały określone dla zarządcy drogi i nie posiada żadnych dodatkowych uprawnień niż te przysługujące zarządcy; swoje wszystkie kompetencje zarząd wywodzi od zarządcy drogi[147].

Zarządzanie ruchem

Zarządzanie ruchem to zespół działań podejmowanych w celu możliwie najlepszego wykorzystania infrastruktury transportowej, w postaci ulic i urządzeń na nich zainstalowanych, dla zapewnienia bezpiecznego i efektywnego ruchu osób i towarów[148].

W myśl art. 10 prd Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, marszałek województwa na drogach wojewódzkich, a starosta na drogach powiatowych i gminnych. W miastach na prawach powiatu, ruchem na drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, zarządza prezydent miasta. Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu, a na pozostałych – wojewoda.

Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach zostały określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem. Działania w zakresie zarządzania ruchem realizują m.in. odpowiednio do kompetencji, organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja.

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia organ zarządzający ruchem m.in. rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu, opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu, przekazuje je do realizacji, prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządami dróg i zarządcami infrastruktury kolejowej, Policją oraz innymi jednostkami.

Do zadań organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, należy m.in. dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[147] Por. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 869/06, LEX nr 322777.

[148] S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz: Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka, Warszawa 2008.

Do zadań Policji, w myśl § 7 ust. 2 pkt 1–3 ww. rozporządzenia należy opiniowanie projektów organizacji ruchu przedstawionych do zatwierdzenia. Opinia Policji nie jest wymagana w szczególności dla projektowania organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne.

Do zadań zarządu drogi, zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 4 tego rozporządzenia, należy opiniowanie projektów organizacji ruchu przedstawionych do zatwierdzenia, jeśli nie jest on jednostką składającą projekt.

Po zatwierdzeniu projektu organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.

Organizację ruchu, w myśl § 11 ww. rozporządzenia, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt, co do zasady[149], zarząd drogi. W myśl § 12 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jednostka wprowadzająca organizację ruchu ma obowiązek zawiadomić organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W przypadku zaniechania tego obowiązku, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Zgodnie z § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Zgodnie z § 12 ust. 5 tego rozporządzenia niezależnie od tej kontroli, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

Kontrola ruchu drogowego

Zgodnie z art. 129 ust. 1 prd czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji. W określonych przypadkach kontrola ruchu drogowego należy również do zadań Inspekcji Transportu Drogowego jak i, w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich).

Do podstawowych zadań Policji, w myśl art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[150], należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym.

[149] Wyjątki od tej zasady zostały określone w § 11 pkt. 1–6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[150] Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.

Na obszarze województwa, organami administracji rządowej w ww. sprawach są: wojewoda, działający przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji lub w określonych przypadkach ww. komendant działający w imieniu własnym, komendant powiatowy/miejski Policji, komendant komisariatu Policji (art. 6 tej ustawy). Terytorialny zasięg działania ww. organów odpowiada zasadniczo podziałowi administracyjnemu Państwa.

W myśl art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[151], do zadań straży należ m.in. czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 129e ust. 1 prd kontrola ruchu drogowego wykonywana przez strażników gminnych (miejskich), odbywa się na podstawie upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

W 2016 roku odebrano strażom gminnym kompetencje do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów na drogach samorządowych. Obecnie uprawnienie do automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, zgodnie z art. 129a ust. 1 pkt 3 prd ma Inspekcja Transportu Drogowego.

Kontrole stanu technicznego dróg

Stosownie do art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego[152] jest obowiązany obiekt użytkować i utrzymywać zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego jego pogorszenia.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej: co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów, instalacji i urządzeń wymienionych w art. 62 ust. 1 pkt 1 tej ustawy i co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia. Kontrola powinna być prowadzona przez osoby posiadające uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Zgodnie z § 10 i § 11 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 tunelom[153] zarządca drogi, oddzielnie dla każdego odcinka prowadzi książkę drogi, a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg. Wzory tych dokumentów zostały określone odpowiednio w załączniku nr 1 i nr 2 do ww. rozporządzenia. Książka drogi zawiera m.in. zestawienie zbiorcze

[151] Dz. U. z 2019 r. poz. 1795.

[152] Stosownie do art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane jako budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak m.in.: obiekty liniowe, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych.

[153] Dz. U. Nr 67, poz. 582.

danych technicznych odcinka drogi, w tym: liczbę wypadków drogowych i ich skutki, wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka, wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi czy dane dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (np. oznakowanie pionowe i poziome, oświetlenie, sygnalizacje). W dziennikach objazdów dróg podaje się m.in.: zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, a także związane z nimi zalecenie pokontrolne i termin na ich realizację.

Rodzaje przejść dla pieszych i ich usytuowanie

Zgodnie z § 127 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg wyróżnia się następujące przejścia dla pieszych: w poziomie jezdni, z sygnalizacją świetlną lub bez sygnalizacji, bezkolizyjne podziemne (tunel) lub nadziemne (kładka). Usytuowanie przejść dla pieszych ustala się w projekcie organizacji ruchu drogi z uwzględnieniem potrzeb pieszych.

Szerokość przejścia dla pieszych w poziomie jezdni nie powinna być mniejsza niż 4,0 m. Na przejściu dla pieszych powinna być umieszczona wyspa dzieląca jezdnię ograniczona krawężnikami o szerokości nie mniejszej niż 2,0 m, w szczególności: na jezdni dwukierunkowej między skrzyżowaniami, o liczbie pasów co najmniej czterech, na skrzyżowaniu bez wyspy dzielącej kierunki ruchu, jeżeli liczba pasów ruchu wynosi co najmniej czterech, między jezdnią a torowiskiem, w wypadku wydzielonego torowiska tramwajowego, na odcinku drogi dwupasowej z uspokojeniem ruchu.

Oznakowanie przejść dla pieszych

Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunki ich umieszczania na drogach dla znaków drogowych pionowych określa załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, znaków drogowych poziomych – załącznik nr 2 do tego rozporządzenia, sygnałów drogowych – załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia, a urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – załącznik nr 4 do tego rozporządzenia.

Szczegółowe zasady oznakowania przejść dla pieszych zostały określone w punkcie 5.2.6. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. 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.

Znak D-6 należy stosować przy wszystkich przejściach dla pieszych. Jeżeli przejście zostało wyznaczone na drodze, na której dopuszczalna prędkość pojazdów jest większa od 60 km /h, lub na odcinku międzywęzłowym, to należy dodatkowo stosować znaki A-16. 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. Zaleca się, aby były to znaki dwustronne.

Powierzchnię przejścia i przejazdu wyznacza się znakami poziomymi P-10 i P-11 umieszczonymi obok siebie. Powierzchnię przejścia wyznaczają linie, których długość stanowi szerokość przejścia. Szerokość przejścia

dla pieszych wynosi 4 m. Dopuszcza się wyznaczenie przejścia dla pieszych w obszarze zabudowanym o szerokości mniejszej niż 4 m, przy czym nie może być mniejsza niż 2,5 m. Wyznaczając przejście dla pieszych, należy uwzględnić: natężenie i strukturę rodzajową ruchu pieszych oraz warunki, w jakich odbywa się ruch pieszych i pojazdów. W miarę potrzeb wynikających z warunków, w jakich ruch się odbywa, należy odpowiednio zwiększać szerokość przejścia dla pieszych ale nie może być ona większa niż 16 m. Przejścia dla pieszych wyznacza się prostopadle do osi jezdni, torowiska tramwajowego lub drogi dla rowerów. Dopuszcza się wyznaczenie przejść ukośnie, przy czym skos nie może być większy od 1:3.

Znaki D-6, D-6b umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów. W miejscach szczególnie niebezpiecznych bądź o dużej wypadkowości dopuszcza się nanoszenie lic znaków D-6 i D-6b na tle folii odblaskowo-fluorescencyjnej żółto-zielonej lub pomarańczowej. Dla oznaczenia miejsca przejść dla pieszych szczególnie uczęszczanych przez dzieci pod znakiem D-6 lub D-6b umieszcza się tabliczkę T-27. Przejście dla pieszych nie może być wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły.

Znak A-16 „przejście dla pieszych" umieszcza się przed wyznaczonym na drodze przejściem dla pieszych w przypadkach, gdy może nie być widoczne odpowiednio wcześnie przez kierujących pojazdami lub ze względów bezpieczeństwa konieczne jest ostrzeżenie o przejściu. Znaki A-16 umieszcza się przed przejściem dla pieszych bez sygnalizacji świetlnej na drodze, na której prędkość wynosi powyżej 60 km/h, a przy innej prędkości – przed przejściami bez sygnalizacji świetlnej wyznaczonymi pomiędzy skrzyżowaniami.

Przed przejściami dla pieszych wyznaczonymi pomiędzy skrzyżowaniami oraz na skrzyżowaniach na wlotach drogi z pierwszeństwem umieszcza się znak P-14. Zaleca się umieszczanie tego znaku także przed przejściami dla pieszych wyznaczonymi na wlotach dróg podporządkowanych oraz na skrzyżowaniach dróg równorzędnych.

Zasady lokalizowania przejść dla pieszych

Zasady lokalizowania przejść dla pieszych określono w pkt 5.2.6.2. ww. załącznika nr 1. Wyboru miejsca w celu wyznaczenia przejścia dla pieszych należy dokonać po przeprowadzeniu analizy warunków drogowych i ruchowych oraz możliwości zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu, uwzględniając w szczególności: źródła i cele ruchu pieszych, kierunki ruchu pieszych, rozkład ruchu pieszych w ciągu doby, natężenie ruchu pieszych i ruchu kołowego na drodze, przez którą wyznaczone ma być przejście, geometrię drogi. Potrzebę wyznaczenia przejścia oraz jego lokalizację należy z tego względu szczegółowo przeanalizować i dokonać wyboru, stosując m.in. następujące zasady:

a) przejścia należy lokalizować przede wszystkim przy skrzyżowaniach dróg;
b) odległości między przejściami poza obszarem zabudowanym nie powinny być mniejsze niż 500 m, a w obszarze zabudowanym: 100 m na drogach jednojezdniowych, 200 m na drogach dwujezdniowych;

c) nie należy wyznaczać przejść za wzniesieniami, na łukach poziomych i za tymi łukami, w miejscach zasłoniętych przez budynki, zieleń lub inne obiekty znajdujące się przy drodze.

Zaleca się łączenie sygnalizacji świetlnej na przejściach dla pieszych z sygnalizacją dźwiękową i/lub wibracyjną, informującą osoby z dysfunkcją wzroku lub wzroku i słuchu o rodzaju nadawanych sygnałów. Łączne stosowanie obu rodzajów sygnalizacji jest obowiązkowe w przypadku lokalizacji przejść dla pieszych (odosobnionych i w ramach skrzyżowań) w pobliżu ośrodków dla osób niepełnosprawnych lub gdzie istnieje prawdopodobieństwo korzystania przez takie osoby z przejść dla pieszych. Długości sygnałów zielonych w sygnalizacji stałoczasowej powinny wynosić 100% czasu przejścia pieszych przez całe przejście przy prędkości pieszego równej 1,4 m/s (1,0 m/s w przypadku przejść uczęszczanych przez osoby z dysfunkcją ruchu lub na wózkach inwalidzkich).

Sygnał ostrzegawczy połączony ze znakiem D-6 zainstalowanym nad przejściem dla pieszych, tzw. przejście aktywne, stosuje się w miejscach o dużym zagrożeniu bezpieczeństwa (brak widoczności, usytuowanie przejścia na drodze o znacznym natężeniu ruchu, potrącenia pieszych itp.).

Oświetlenie przejść dla pieszych

Zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, droga powinna być oświetlona ze względów bezpieczeństwa ruchu, w szczególności w obrębie przejścia dla pieszych. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[154] do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy planowanie oświetlenia m.in. znajdujących się na terenie gminy dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, a także dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu udp przebiegających w granicach terenu zabudowy, a także finansowanie tego oświetlenia.

20 lipca 2018 r. Minister Infrastruktury, na podstawie art. 17 ust. 3 udp, wydał rekomendację stosowania w zakresie przygotowania inwestycji, budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania dróg publicznych – jako standardu – „Wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – wytycznych prawidłowego oświetlania przejść dla pieszych". Opracowanie nie stanowi przepisów techniczno-budowlanych w rozumieniu art. 7 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 17 ust. 4 udp ich stosowanie jest dobrowolne. Podstawowym wymaganiem funkcjonalnym w stosunku do oświetlenia przejść dla pieszych jest zapewnienie widzialności przez kierującego pojazdem pieszego na przejściu oraz w strefie oczekiwania lub strefie dojścia do przejścia w warunkach ograniczonej widoczności. Wytyczne w zakresie oświetlania przejść dla pieszych wydała także w 2018 r. GDDKiA. Dotyczą one inwestycji realizowanych przez GDDKiA.

Audyt i kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego

Zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej polega, zgodnie z art. 24h udp, na przeprowadzeniu oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz m.in. audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z art. 24 j udp audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadza się m.in. przed wszczęciem

[154] Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.

postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót, przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi lub zawiadomieniem o zakończeniu budowy lub przebudowy drogi lub przed upływem 12 miesięcy od dnia oddania drogi do użytkowania. Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadza audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zespół audytujący, w którego skład wchodzi co najmniej jeden audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego. Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga przedstawienia jego wyniku, na który składają się sprawozdanie oraz sformułowane na jego podstawie zalecenia dla zarządcy drogi. Zarządca drogi uwzględnia wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego na dalszych etapach przygotowania, budowy i użytkowania drogi. W uzasadnionych przypadkach zarządca drogi może nie uwzględnić wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W takim wypadku jest obowiązany do opracowania uzasadnienia stanowiącego załącznik do wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Szczegółowe zasady przeprowadzania audytu dla inwestycji prowadzonych przez GDDKiA zostały określone w zarządzeniu Generalnego Dyrektora z 27 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego[155].

Działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego – edukacja

Zgodnie z art. 140g ust. 2 prd, przy marszałku województwa działa WRBRD, jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Koordynuje ona i określa kierunki działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do zadań WRBRD należy w szczególności: opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej. W skład Wojewódzkiej Rady wchodzą m.in. przewodniczący – marszałek województwa; zastępcy przewodniczącego: wojewoda, wojewódzki komendant Policji; członkowie Wojewódzkiej Rady, w tym m.in. dyrektor właściwego terenowo oddziału GDDKiA w Bydgoszczy, przedstawiciele wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, przedstawiciel: komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta wojewódzkiego PSP, ZDW, wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, ZDP. Przewodniczący WRBRD składa Przewodniczącemu KRBRD corocznie, sprawozdanie dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa oraz działań realizowanych w tym zakresie.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. województwo kujawsko-pomorskie zamieszkiwało 2072,4 tys. osób, w 19 powiatach i 144 gminach (w tym czterech miastach na prawach powiatu). Liczba mieszkańców województwa w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyła się o 5,4 tys. osób. Tendencja do zmniejszania się liczby ludności w województwie obserwowana jest od 2011 r.

[155] Wcześniej kwestie te regulowało zarządzenie nr 29 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 czerwca 2014 roku w sprawie procedury oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Długość dróg publicznych w województwie wzrastała w okresie 2016–2019 z 26 990 km do 27 516. Liczba zarejestrowanych pojazdów wrosła z 1472,9 tys. w 2016 r. do 1643,1 tys. w 2019 r.

Wskaźnik ryzyka zaistnienia wypadku[156] w latach 2016–2019 był tym regionie nieprzerwanie najniższy w kraju: 49, 46, 47, 45. Wskaźnik ciężkości wypadków[157] był w tym okresie natomiast najwyższy w kraju (17, 16, 18, 22).

Także odsetek wypadków z udziałem pieszych na tle pozostałych regionów utrzymywał się na stałym wysokim poziomie i w latach 2018–2019 był najwyższy w kraju (odpowiednio 29% i 28,5%) bądź drugi najwyższy w latach 2016–2017 (odpowiednio 28% i 30%).

Infografika nr 9

Wskaźniki: ryzyka zaistnienia wypadków, ciężkości wypadków, liczby wypadków z udziałem pieszych w poszczególnych województwach w latach 2016–2019

MIEJSCE W RANKINGU 16 WOJEWÓDZTW 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16

● najgorszy wynik w danym roku ○ najlepszy wynik w danym roku

	LICZBA WYPADKÓW NA 100 TYS. MIESZKAŃCÓW				LICZBA OFIAR ŚMIERTELNYCH NA 100 WYPADKÓW				UDZIAŁ WYPADKÓW Z PIESZYMI (W %)			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
dolnośląskie	80	75	74	67	10	10	9	11	26,2	25,8	24,6	25,6
kujawsko-pomorskie	○ 49	○ 46	○ 47	○ 45	● 17	● 16	● 18	● 22	28,2	29,5	● 29,3	● 28,5
lubelskie	59	58	57	54	14	13	15	15	25,7	25,4	26,5	22,2
lubuskie	67	67	65	65	● 17	12	12	14	24,4	21,3	21,7	22,4
łódzkie	● 169	● 153	● 152	● 136	○ 5	6	○ 6	7	22,9	21,5	22,2	20,9
małopolskie	117	107	100	92	○ 5	○ 5	7	○ 6	26,1	26,1	26,0	23,7
mazowieckie	76	75	75	70	12	11	11	12	27,2	27,8	24,3	23,9
opolskie	76	71	71	62	13	11	11	12	20,8	○ 18,3	○ 17,4	○ 16,4
podkarpackie	79	80	70	70	8	7	8	11	○ 20,7	20,7	19,0	22,3
podlaskie	58	58	57	50	● 17	● 16	15	18	22,9	22,5	21,6	21,7
pomorskie	118	118	108	98	○ 5	○ 5	○ 6	7	23,4	24,8	22,4	24,0
śląskie	80	77	77	65	7	7	7	7	● 29,3	29,1	28,8	24,2
świętokrzyskie	109	99	97	85	8	9	11	12	22,6	24,4	22,7	24,1
warmińsko-mazurskie	113	101	89	85	10	8	11	9	21,6	21,9	20,4	18,9
wielkopolskie	67	90	93	111	11	9	8	7	24,3	23,2	21,2	19,5
zachodniopomorskie	78	72	69	72	11	10	11	11	27,9	● 30,2	26,4	27,5
średnio	87	84	81	77	11	10	10	11	25	25	23	23

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportów KRBRD „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie …”.

[156] Tj. wskaźnik liczby wypadków na 100 tys. mieszkańców.

[157] Tj. wskaźnik liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
6. Ustawa ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920),
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1795).
10. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020" (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych 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.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
16. 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1732).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. 2019 r. poz. 2141).
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE ogólne rozporządzenie w sprawie ochrony danych (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).
20. Uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020" (M.P. poz. 167).
21. Zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85, ze zm.).
22. Zarządzenie nr 70 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP poz. 114, ze zm.).
23. Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.).
24. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
25. Wytyczne Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie zasad ewidencjonowania, wypełniania oraz przechowywania notatników służbowych (DZ. Urz. KGP z 2019 r. poz. 30).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
11. Komisja Infrastruktury Senatu RP
12. Komendant Główny Policji
13. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
14. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
15. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
16. Kujawsko-Pomorska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
17. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
18. Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 18 stycznia 2021 r.

Znak sprawy: DK-3.0813.1.2021

Szanowny Pan
Marek Opioła
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64. ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. „*Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim".*

W naszej ocenie kwestia poprawy bezpieczeństwa ruchu na przejściach dla pieszych wymaga stałej i ścisłej współpracy zarządcy drogi z organem zarządzającym ruchem oraz policją tak na drogach krajowych, jak i samorządowych. Aby skutecznie działać na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach przez jezdnię niezbędne jest także odpowiednie przygotowanie merytoryczne kadry podejmującej działania w tym zakresie.
W tym miejscu warto wskazać, że Ministerstwo realizuje wieloletni cykl szkoleń dla przedstawicieli zarządców dróg gminnych/powiatowych/wojewódzkich oraz funkcjonariuszy Policji w 16 województwach, którego głównym celem jest podniesienie kwalifikacji zawodowej zarządców dróg, osób opiniujących i zatwierdzających do realizacji projekty organizacji ruchu oraz wykonujących kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego. Szczególny nacisk nakładany jest przy tym na doskonalenie współpracy pomiędzy przedstawicielami poszczególnych jednostek. W toku realizacji tego projektu od lipca 2019 r. przeszkolonych zostało już ponad 2600 osób, a z uwagi na duże zainteresowanie tymi szkoleniami okres realizacji projektu został przedłużony do końca I półrocza br. Z uwagi na obostrzenia epidemiologiczne szkolenia odbywają się obecnie w trybie zdalnym. W trakcie szkoleń wykorzystywane są m.in. materiały przygotowane przez Ministerstwo np. „Wytyczne organizacji ruchu pieszych, Wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych".
Odnosząc się do wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego znowelizowania rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w sposób określający termin, w którym zarządcy dróg zobowiązani byliby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu, należy wskazać, że obowiązek opracowania i zatwierdzania przez organy zarządzające ruchem projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych istnieje i wynika z przepisów art. 10 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, z późn. zm.). Przepisy te nakładają na organy zarządzające ruchem na drogach samorządowych obowiązek zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie.

Natomiast działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są, zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności:

- sporządzanie projektów organizacji ruchu,
- przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia,

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu,
- zatwierdzanie organizacji ruchu,
- przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji,
- nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego
- efektywności,
- nadzór nad zarządzaniem ruchem.

Wobec przywołanych wyżej przepisów brak projektów organizacji ruchu na drogach samorządowych, jest jednoznaczny z tym, że organy zarządzające ruchem na tych drogach (wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu) nie wykonują ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na całej sieci podległych im dróg.

Ponadto, zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu – na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o drogach publicznych – przepisami 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do wyżej wymienionego rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r., informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „WYPOSAŻENIE TECHNICZNE ODCINKA DROGI" – kolumny 6, 7 i 8) w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji. Przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

Wobec powyższego nie ma uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, wydawanego na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz StanuRafał Weber

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBY.430.005.2020

Warszawa, 02 lutego 2021 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury z 18 stycznia 2021 r. do informacji o wynikach kontroli
nr P/20/058 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych
w województwie kujawsko-pomorskim

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd o konieczności stałej i ścisłej współpracy organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych jak i potrzebie podnoszenia merytorycznych kwalifikacji kadr podejmujących działania w tym zakresie. Realizowane pod patronatem Ministerstwa cykle szkoleń adresowane do zarządzających ruchem, drogami oraz Policji służą poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosząc się do wniosku NIK o podjęcie przez ministra właściwego do spraw transportu działań mających na celu znowelizowanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[2] w zakresie wyznaczenia terminu, w którym zarządcy dróg zobowiązani byliby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu, Minister uznał niecelowość takiego rozwiązania wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania ww. dokumentów.

NIK nie podziela przywołanej argumentacji Ministra. Jak wskazały ustalenia kontroli, na początku 2020 r. wciąż dla blisko połowy dróg gminnych w województwie kujawsko-pomorskim nie funkcjonowała organizacja ruchu wdrożona na podstawie standardów zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego[3] określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu. Nie budzi wątpliwości, że brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu uniemożliwia odtworzenie oznakowania pionowego, bądź ustalenie, kto i kiedy zadecydował o umieszczeniu danego oznakowania lub urządzeń brd. Znacznie utrudnia to także rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia na drogach oznakowania i okresowych przeglądów jego funkcjonowania, a także urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Uniemożliwia to również wyznaczenie nowych przejść dla pieszych[4].

Z przywołanych przez Pana Ministra podstaw prawnych nie wynika obligatoryjność posiadania przez zarządców dróg ani zarządzających ruchem zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych przez ww. podmioty odcinków dróg. Ujmowane bowiem w książce drogi dane dotyczące odcinka drogi mają charakter jedynie porządkowy i dotyczą kwestii administracyjno-technicznych związanych z jego wyposażeniem. Natomiast zaprezentowana w stanowisku teza, w myśl której „brak projektów organizacji ruchu na drogach samorządowych, jest jednoznaczny z tym, że organy zarządzające ruchem na tych drogach [...] nie wykonują ustawowego obowiązku zarządzania ruchem ..." jest zbyt daleko idąca. Przywołane rozporządzenie w sprawie zarządzania

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 784, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem."
[3] Dalej: „brd".
[4] Por. § 127 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).

ruchem precyzyjnie wskazuje okoliczności, wobec których konieczne jest zatwierdzenie organizacji ruchu[5]. Rozszerzenie tego katalogu możliwe jest wyłącznie poprzez zmianę obowiązujących przepisów w zakresie proponowanym przez NIK.

W związku z powyższym NIK pootrzymuje swoje stanowisko wyrażone po wcześniejszych kontrolach bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, tj. o konieczności objęcia całej sieci zarządzanych dróg zatwierdzoną organizacją ruchu. Powinno to poprawić skuteczność działań związanych z kontrolą zarządzanych odcinków dróg, a przez to zwiększyć bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (w tym pieszych) zwłaszcza na przejściach im dedykowanych. Tylko taki system funkcjonowania organizacji ruchu stanowić będzie podstawę legalnego i skutecznego działania w dziedzinie brd, gdyż wyłącznie na podstawie projektów zatwierdzonych organizacji ruchu mogą być racjonalnie wbudowane znaki drogowe, sygnalizacje świetlne i dźwiękowe, urządzenia brd, a także podejmowane systemowe działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[5] Przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem (§ 4 ust. 1) ograniczają obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu do nowo wybudowanych dróg lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących. Przepis ten nie przesądza, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu istnieje obowiązek przygotowania i przedłożenia do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu.