



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.01.2022

Pani Krystyna Danilecka-Wojewódzka
Prezydent Miasta Słupska

Urząd Miejski w Słupsku,
Plac Zwycięstwa 3, 76-200 Słupsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/087 Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wąty Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Słupsku, Plac Zwycięstwa 3, 76-200 Słupsk, (dalej: „Urząd”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Krystyna Danilecka-Wojewódzka, Prezydent Słupska, od 2018 r. (dalej: „Prezydent Miasta”). |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrole | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku. |
| Kontroler | Ewa Gross, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/66/2022 z 6 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-2, 140) |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 (I kwartał) we władaniu Miasta znajdowało się 163 km dróg, a infrastruktura rowerowa stanowiła do 31 % ich długości. W tym czasie w niewielkim stopniu wzrósł stosunek dróg (ścieżek) dla rowerów do powierzchni Miasta. Założenia związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury rowerowej zawarto w dokumentach strategicznych Miasta: Strategii Rozwoju Miasta Słupska na lata 2017-2022³ oraz Strategii rozwoju elektromobilności na lata 2020-2035⁴. Dokumenty te nie określały konkretnych mierników ani sposobu monitorowania realizacji celów dla infrastruktury rowerowej (zakładano rozbudowę sieci dróg i ścieżek rowerowych w długoletniej perspektywie).

Zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, a także utrzymania i rozwoju miejskiej infrastruktury rowerowej realizowane były przez jednostkę organizacyjną Miasta – Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku⁵.

W Mieście zapewniono co do zasady prawidłowe utrzymanie stanu infrastruktury rowerowej. Jednakże nadzór Prezydenta Miasta nad utrzymaniem przez ZIM prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej w Słupsku był niewystarczający, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości wykazane w trakcie oględzin dróg. Ponadto dla odcinków dróg dla rowerów, które poddano oględzinom zostały wprowadzone zatwierdzone projekty organizacji ruchu, jednak odcinki te nie zostały poddane przez zarządzającego ruchem wszystkim obowiązkowym kontrolom (co najmniej raz na 6 miesięcy) prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶. Nie wszystkie z badanych odcinków poddano także kontroli wynikającej z § 12 ust. 3 tego rozporządzenia (tj. w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu) lub zrobiono z opóźnieniem.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała nr XXXV/415/17 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 25 stycznia 2017 r.

⁴ Uchwała Nr XXII/377/20 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 30 września 2020 r.

⁵ Dalej: „ZIM”

⁶ Dz. U. 2017 poz. 784, Dalej: „rozporządzenie ws. organizacji ruchu”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitorowanie i realizacja przyjętych w dokumentach strategicznych założeń związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto nie posiadało odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego utrzymania i rozwoju sieci infrastruktury rowerowej. Założenia z tym związane w Słupsku zawarto w:

– *Strategii Rozwoju Miasta Słupska na lata 2017-2022*⁸ (dalej: „Strategia Rozwoju Miasta”).

Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Miasta mobilność i zrównoważony transport było jedną z dziedzin strategicznych Miasta, a tworzenie dobrych warunków dla rowerzystów i pieszych stanowiło priorytetowy kierunek rozwoju. Planowano, by do 2022 r. w Słupsku sukcesywnie wzrastał procentowy udział podróży odbywających się pieszo lub na rowerze. Według ww. dokumentu główne sieci rowerowe i piesze powinny być spójne, a system rowerowy powinien charakteryzować się dobrymi, ujednoliconymi normami w zakresie m.in. nawierzchni ścieżek rowerowych, sposobu organizacji ruchu. Wskaźnikami osiągnięcia ww. celu była powszechność korzystania z roweru i podróży pieszych w mieście, długość i jakość ścieżek rowerowych oraz subiektywne odczucia mieszkańców dot. komfortu poruszania się rowerem lub pieszo.

– *Strategii rozwoju elektromobilności na lata 2020-2035*⁹ (dalej: „Strategia rozwoju elektromobilności”).

Z dokumentu wynikało, że infrastruktura rowerowa oparta jest na głównych istniejących trasach wybiegowych z centrum ku wschodowi i zachodowi, pozostawiając w centrum, wzdłuż rzeki Słupi obszar pozbawiony sieci rowerowej. Układ ten nie tworzy spójnej sieci pozwalającej na przemieszczanie się rowerem przez teren miasta, bez licznych zatrzymań i w bezpiecznych warunkach. Wskazano w nim, że sieć dróg rowerowych wymaga uzupełnienia, w szczególności w centralnej części miasta. Wykazano, że obecna długość sieci rowerowej wynosi około 45 km, a udział ruchu rowerowego w przewozach szacowany jest na 2-3%. Zwiększenie sieci do około 100 km spowodowałoby wzrost do poziomu powyżej 20% udziału w sumie ruchu osób w mieście. Jednym z celów Strategii było wzmacnianie roli transportu zbiorowego oraz rowerowego i pieszego jako podstawy zrównoważonego funkcjonowania miasta. Wdrożenie ww. celu miało polegać m.in. na: rozbudowie sieci tras rowerowych i pieszorowerowych, wdrożeniu systemu wypożyczalni rowerów miejskich oraz rozbudowie infrastruktury rowerowej z terminem realizacji odpowiednio do: 2025, 2030 i 2035 roku. W dokumencie nie określono mierników wskazujących na realizację powyższego celu.

– *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Słupska*¹⁰ (dalej: „Studium”).

Przyjęte w Studium ustalenia w zakresie transportu i komunikacji wyznaczały ciągi komunikacyjne z priorytetem ruchu alternatywnego wobec samochodu osobowego i zakładały: wyznaczanie pasów ruchu dla komunikacji alternatywnej, w tym

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

⁸ Uchwała nr XXXV/415/17 Miasta Słupska z dnia 25 stycznia 2017 r.

⁹ Uchwała Nr XXII/377/20 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 30 września 2020 r.

¹⁰ Uchwała Nr XXX/493/21 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Słupska.

rowerowej w szerokości jezdni wzdłuż tras turystycznych (dwie strefy miasta – I i VI), połączenie ze śródmieściem pasażem podziemnym oraz ciągiem pieszym i rowerowym (strefa VIII – osiedle Stefana Batorego) oraz budowę tras rowerowych o randze regionalnej.

- *Standardach technicznych dla infrastruktury rowerowej Miasta Słupska*¹¹ (cele dokumentu opisano w punkcie 2.2 wystąpienia)

W powyższych dokumentach nie określono mierników wskazujących na realizację założonych tam celów, wytycznych dot. monitorowania, nie zawarto w nich również zapisów dot. strumieni/źródeł ruchu rowerowego.

(akta kontroli str. 3-34, 143-279)

1.2. Zadania w zakresie zarządzania i administrowania drogami realizował Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku (jednostka organizacyjna Miasta utworzona¹² Uchwałą Nr VIII/71/11 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 kwietnia 2011 r.¹³).

Zgodnie ze Statutem nadanym ww. Uchwałą przedmiotem działania ZIM w zakresie zarządzania drogami było m.in.: opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zaciąganie zobowiązań na przygotowanie i realizację zadań do kwot ustalonych w budżecie Miasta na dany rok, opracowanie projektów rozwoju sieci drogowej oraz opiniowanie i opracowywanie projektów organizacji ruchu, utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, opiniowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Do zadań Dyrektora ZIM należało m.in. opracowanie rocznych planów finansowych, inwestycji i remontów oraz działalności ZIM.

Statut stanowił, że w ramach sprawowanego nadzoru Prezydent Miasta jest uprawniony w szczególności do oceny pracy ZIM w zakresie wykorzystania środków finansowych, prawidłowości przeprowadzanych przetargów oraz świadczonych usług w zakresie bieżącego utrzymania ulic oraz wykonywania zadań inwestycyjnych i remontowych. Zgodnie z § 10 Statutu Prezydent Miasta dokonywał okresowej oceny działalności Zarządu w zakresie realizacji zadań statutowych.

(akta kontroli str. 3-52)

Zagadnienia związane z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury rowerowej w Urzędzie realizowane były w Referacie Polityki Transportowej w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska¹⁴ (wcześniej, do 31 maja 2019 r. w Wydziale Polityki Transportowej). Do zadań Referatu należało m.in.:

- określanie priorytetów inwestycyjnych w kontekście polityki zrównoważonej mobilności,
- uzgadnianie rzeczowego zakresu zadań inwestycyjnych w projektach rocznych

¹¹ Zarządzenie Nr 686/K/10 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 24 sierpnia 2010 r.

¹² Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 poz. 305 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).

¹³ Uchwałą w sprawie połączenia jednostek budżetowych pod nazwą: Zarząd Transportu Miejskiego w Słupsku, Zarząd Terenów Zieleni Miejskiej i Cmentarzy Komunalnych w Słupsku i Zarząd Dróg Miejskich w Słupsku oraz nadania statutu Zarządowi Infrastruktury Miejskiej w Słupsku zmieniona Uchwałą Nr XXIX/461/21 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 31 marca 2021 r.

¹⁴ Dalej: „WGKiOŚ”.

- i wieloletnich planach inwestycyjnych Miasta, realizowanych przez ZIM w Słupsku w zakresie zadań drogowych i komunikacyjnych oraz ustalanie priorytetu ich realizacji,
- współdziałanie przy określaniu wytycznych do SIWZ na opracowywanie programów funkcjonalno-użytkowych, koncepcji, projektów obejmujących infrastrukturę transportową,
 - analiza dokumentacji opracowywanej przez zewnętrzne podmioty pod kątem zgodności z założeniami rozwoju mobilności i zrównoważonego transportu,
 - rekomendowanie standardów technicznych dla infrastruktury przeznaczonej dla pieszych, rowerzystów i komunikacji zbiorowej,
 - uczestniczenie w wykonywaniu kontroli zarządczej nad ZIM w zakresie zarządzania drogami i transportem publicznym,
 - wspieranie Prezydenta w sprawowaniu nadzoru nad ZIM w zakresie zarządzania drogami i transportem publicznym,
 - opracowanie sieci dróg ruchu rowerowego na obszarze Miasta oraz jej bieżąca aktualizacja,
 - analiza potrzeb i możliwości budowy dróg rowerowych na obszarze Miasta,
 - uzgadnianie kwoty środków finansowych w budżecie Miasta przyznanej ZIM na realizację wydatków bieżących i zadań statutowych związanych z realizacją założeń polityki transportowej miasta Słupska.

(akta kontroli str. 3-34, 53-87)

W strukturze Referatu wyodrębniono, poza stanowiskiem ds. dróg i transportu oraz Miejskiego Inżyniera Ruchu, stanowisko ds. infrastruktury pieszej i rowerowej. Do jego zadań należało m.in.: nadzór nad realizacją inwestycji drogowych i transportowych oraz ich zgodności z założeniami Strategii Rozwoju Miasta w zakresie pieszej i rowerowej, opiniowanie założeń, koncepcji i projektów realizowanych przez Miasto, jednostki i spółki miejskie w zakresie zgodności z polityką zrównoważonej mobilności, uzgadnianie rzeczowego zakresu zadań inwestycyjnych w projektach rocznych i wieloletnich planach inwestycyjnych Miasta, realizowanych przez ZIM w zakresie zadań drogowych i komunikacyjnych obejmujących infrastrukturę pieszą i rowerową oraz ustalanie priorytetu ich realizacji, analiza potrzeb i możliwości budowy dróg rowerowych na obszarze Miasta, monitorowanie realizacji priorytetu komunikacji pieszej i rowerowej w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 3-34, 53-115)

Sprawy dotyczące inwestycji i gospodarki, organizacji ruchu drogowego, miejskich dróg, ulic i mostów a także funkcjonowania służb miejskich i jednostek organizacyjnych miasta Prezydent Miasta powierzył do prowadzenia i udzielił pełnomocnictw w tym zakresie Drugiemu Zastępcy Prezydenta Miasta, który wykonywał ww. zadania przy pomocy WGKiOŚ Urzędu oraz ZIM. Jednocześnie z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu wynikało, że sprawuje on bezpośredni nadzór nad ww. Wydziałem oraz ZIM.

(akta kontroli str. 3-34, 116-140)

Nie określono pisemnych zasad współpracy Urzędu z ZIM w zakresie realizowanych przez te jednostki zadań.

(akta kontroli str. 3-34)

1.3. W Urzędzie nie prowadzono monitorowania i oceny poziomu realizacji założeń przyjętych w dokumentach wymienionych w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 3-34)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że monitorowanie i ocena poziomu realizacji założeń przyjętych w zakresie utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej odnosi się w Urzędzie do bieżącej kontroli stanu infrastruktury rowerowej i zlecenia zarządcy drogi korekt w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, ale również kontroli zgodności wprowadzanych rozwiązań z przyjętymi w zakresie infrastruktury rowerowej założeniami projektowymi. Dodał, że planowane i realizowane przez ZIM inwestycje drogowe (w tym dot. również infrastruktury rowerowej) podlegają uzgodnieniu z organem i na etapie projektowym monitorowane są zarówno w kontekście dokumentów strategicznych jak i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że w ramach zadań realizowanych bezpośrednio przez Urząd, prowadzona jest bieżąca analiza bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym również rowerowym. Realizowana jest ona poprzez: 1) tworzenie, opiniowanie, uzgadnianie i zatwierdzanie projektów stałej i czasowej organizacji ruchu, 2) rozpatrywanie i realizowanie zgłoszeń mieszkańców w zakresie zdarzeń i okoliczności negatywnie oddziałujących na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, 3) bieżącą współpracę, wymianę informacji i uzgadnianie rozwiązań z zarządcą drogi oraz policją, 4) typowanie miejsc szczególnie narażonych na zdarzenia drogowe, ocena stanu oznakowania dróg oraz ich stanu technicznego zrealizowane poprzez: bieżący, w ramach rozpatrywanych spraw, monitoring funkcjonującej organizacji ruchu w celu eliminacji błędów i zagrożeń, nadzór nad ZIM m.in. w zakresie realizacji umowy odnawiania oznakowania poziomego, bieżącego utrzymania i konserwacji oznakowania pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w pasach drogowych ulic, dla których funkcję zarządcy pełni ZIM.

(akta kontroli str. 3-34)

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpływały raporty z monitorowania zagadnień dotyczących utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej przekazywane z własnej inicjatywy przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 3-34)

1.4. W dokumentach strategicznych Miasta nie określono konkretnych celów i mierników w obszarze utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 3-34, 143-279)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że określane przez samorząd cele związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury rowerowej miały charakter uogólniony, bez wskazywania mierników. Poziom rozwoju w tym obszarze określany był poprzez stopień poprawy jakości i spójności (a więc przyrost ilościowy) infrastruktury oraz ogólny wzrost aktywności rowerowej mieszkańców, zauważalny w ramach pracy bieżącej, podczas monitorowania infrastruktury czy rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli str. 3-34)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi ani petycje w sprawach związanych z monitorowaniem i realizacją przyjętych w dokumentach strategicznych założeń związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

W ww. zakresie wpłynął w 2020 r. jeden wniosek o zajęcie stanowiska przez Prezydenta Miasta m.in. w sprawie wymienionego w Strategii rozwoju elektromobilności dla Miasta Słupska na lata 2020-2035 oraz projekcie uchwały w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

Miasta Słupska szlaku rowerowego (Międzynarodowy Szlak Przez Zielone Serce Pomorza USBS). Odpowiedzi udzielono bez zbędnej zwłoki (w ciągu 7 dni). Urząd wskazał w niej, że Strategia nie zawiera faktycznych deklaracji w zakresie inwestycji, a działania tam przewidziane przedstawiono w formie ogólnie sformułowanej listy zadań, bez określenia kryteriów, skali ani uwarunkowań ich realizacji. W odpowiedzi wskazano również, że projekt tej uchwały jest dokumentem o charakterze koncepcyjnym i nie jest aktem prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 356-362, 538-585)

Do Urzędu wpływały wnioski dotyczące infrastruktury rowerowej, np. przełożenia, bądź przemalowania nawierzchni na ścieżce rowerowej, czy oznakowania pionowego dróg rowerowych, które przekazywane były do realizacji właściwym jednostkom Miasta.

(akta kontroli str. 356-362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

OBSZAR

2. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na terenie Słupska (według stanów na dzień 31 grudnia 2021 r. i 31 marca 2022 r.), we władaniu Miasta znajdowało się 162 992 m dróg (odnotowano wzrost długości dróg w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. o 6 914 m¹⁵). W badanym okresie długość dróg dla rowerów wzrosła odpowiednio z 22 640 m do 26 190 m, tj. o 3 550 m¹⁶. Długość dróg dla pieszych i rowerów wzrosła z 19 970 m do 21 110 m, tj. o 1 140 m¹⁷. Długość pasów ruchu dla rowerów wzrosła z 1 500 m do 3 210 m, tj. o 1 710 m¹⁸. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta znajdowały się trzy zadane parkingi dla rowerów i siedem miejsc obsługi rowerzystów. Stosunek infrastruktury rowerowej do dróg ogółem wyniósł 28,2% na koniec 2019 r. i wzrósł o 2,8% do 31 marca 2022 r.¹⁹

Na terenie Miasta²⁰ (o powierzchni 43 150 000 m²) nie występowały pasy ruchu dla rowerów w ciągu dróg, na których dopuszczalna prędkość pojazdów była wyższa niż 50km/h. W okresie objętym kontrolą zorganizowano pięć nowych stref prędkości ograniczonej do 30 km/h²¹.

(akta kontroli str. 879-893)

2.2. W latach 2019-2022 na zadania związane z powstaniem lub ulepszeniem infrastruktury drogowej ogółem wydatkowano w Mieście 87 540,1 tys. zł²², odpowiednio: 27 751,8 tys. zł (81,6% planu po zmianach), 36 341,0 tys. zł (92,6% planu po zmianach) i 23 321,5 tys. zł (94,0% planu po zmianach). W pierwszym kwartale 2022 r. wydatkowano z tego tytułu 125,8 tys. zł.

¹⁵ Stan na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniósł 156 078 m, na dzień 31 grudnia 2019 r. – 156 570 m, a na dzień 31 grudnia 2020 r. – 156 928 m.

¹⁶ Stan na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 22 640 m, na 31 grudnia 2020 r. 25 410 m, na 31 grudnia 2021 r. 26190 m.

¹⁷ Stan na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 19 970 m, na 31 grudnia 2020 r. 21 110 m, na 31 grudnia 2021 r. 21110 m.

¹⁸ Stan na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 1 500 m, na 31 grudnia 2020 r. 1 500 m, na 31 grudnia 2021 r. 3 210 m.

¹⁹ Stan na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 28,2%, na 31 grudnia 2020 r. 30,6%, na 31 grudnia 2021 r. 31,0%.

²⁰ Liczba mieszkańców wg stanów na koniec każdego z okresów objętych badaniem wyniosła odpowiednio: 85 681, 84 116, 82 174 i 82 179 mieszkańców.

²¹ Urząd nie posiadał informacji o liczbie tych stref funkcjonujących w mieście do 31.12.2018 r.

²² W tym wydatki ZIM wyniosły 87 475,5 tys. zł (w 2019 r. – 27 708,6 tys. zł, w 2020 r. – 36 325,2 tys. zł, w 2021 r. – 23 316,0 tys. zł).

W latach 2019-2021²³ na zadania związane z powstaniem lub ulepszeniem infrastruktury rowerowej wydatkowano ogółem 3 863,5²⁴ (tj. 7,8% planu po zmianach dla infrastruktury drogowej²⁵), odpowiednio: 539,4 (2,7% planu), 2 138,7 tys. zł (17,9% planu), 1 185,4 tys. zł (13,1% planu), z tego w całym badanym okresie na: drogi dla rowerów – 2 228,0 tys. zł (57,7% tych wydatków), pasy ruchu dla rowerów – 837,8 tys. zł (21,7% wydatków), drogi dla pieszych i rowerów – 271,4 tys. zł, zadane parkingi rowerowe – 375,6 tys. zł i miejsca obsługi rowerzystów – 37,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 879-929)

Zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej prowadzone były przez ZIM (sposób przekazania i szczegółowy zakres działania przedstawiono w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 3-52)

Zarządzeniem Nr 686/K/10 Prezydenta Miasta z dnia 24 sierpnia 2010 r. wprowadzono Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Słupska. Ich celem było zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury rowerowej. Zobowiązano do ich stosowania wszystkie komórki organizacyjne Urzędu, miejskie jednostki organizacyjne oraz podmioty działające na ich zlecenie przy opracowywaniu oraz wdrażaniu projektów inwestycji dotyczących ruchu rowerowego. Miały one każdorazowo stanowić załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówień publicznych w przetargach i umowach na wszelkie prace koncepcyjne, planistyczne, projektowe i budowlane mające wpływ na ruch rowerowy w Słupsku.

(akta kontroli str. 3-34, 280-355)

Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że ww. Standardy stanowią punkt odniesienia w pracy bieżącej podczas analizy założonych przez Inwestora (ZIM) rozwiązań. Sugerowane dokumentem rozwiązania wdrażane były w miarę spójności z założeniami projektowymi oraz konkretnymi potrzebami w danej lokalizacji. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Wytoczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego z 2019 r. stanowią aktualizację dotychczasowych rekomendacji w zakresie infrastruktury rowerowej i jednocześnie inspirację do podnoszenia jej jakości i funkcjonalności w Mieście.

(akta kontroli str. 3-34)

2.3. Nadzór nad działalnością ZIM sprawował Zastępca Prezydenta Miasta. ZIM przekazywał do Urzędu informacje w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej składając m.in. propozycje do projektów planu budżetu, miesięczne sprawozdania z postępu realizacji inwestycji²⁶, a także informacje i sprawozdania z wykonania budżetu oraz z zaawansowania realizacji programów wieloletnich²⁷.

(akta kontroli str. 14-52, 804-878)

Zagadnienia objęte zakresem kontroli NIK nie były kontrolowane przez Urząd.

(akta kontroli str. 586-609, 638-703)

²³ W pierwszym kwartale 2022 r. nie ponoszono wydatków z tytułu ulepszenia lub budowy infrastruktury rowerowej.

²⁴ W tym wydatki ZIM – 3 734,6 tys. zł (odpowiednio w badanych latach: 453,0 tys. zł, 2 107,1 tys. zł, 1 174,5 tys. zł).

²⁵ Obejmującego drogi z infrastrukturą rowerową.

²⁶ Na podstawie Zarządzenia Nr 337/II/2015 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie sporządzania informacji z realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w budżecie Miasta Słupska

²⁷ Uchwała Rady Miasta Słupska ws. określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Słupska.

2.4. Miasto uruchomiło system wypożyczalni rowerów miejskich²⁸ w maju 2021 r.²⁹, w ramach którego rowery można było wypożyczać w 20 lokalizacjach Słupska. System składał się ze 100 zwykłych bezstacyjnych rowerów IV generacji, typu smart. Na finansowanie systemu za okres od maja 2021 r. do maja 2022 r. wydatkowano łącznie 240,2 tys. zł (w 2022 r. – 48,0 tys. zł). W okresie funkcjonowania systemu w 2021 r. (od 29 maja do 5 listopada) rowery wypożyczano 6.229 razy, średniodziennie 39 razy, a w 2022 r. (od 1 kwietnia do 12 czerwca) 2.078, średniodziennie 28 razy.

(akta kontroli str. 3-34, 483-537)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że system wypożyczania rowerów miejskich będzie w przyszłości rozbudowywany, bowiem kompaktowy charakter miasta, sukcesywnie rozwijająca się infrastruktura rowerowa oraz rosnąca aktywność społeczeństwa pozwalają na pozytywne rokowania co do zainteresowania mieszkańców tym przedsięwzięciem.

Ponadto w Słuskim Ośrodku Sportu i Rekreacji (jednostka budżetowa Miasta) prowadzona była wypożyczalnia rowerów towarowych. W ramach realizowanego w latach 2018-2021 przez Miasto Słupsk projektu zakupiono łącznie 13 rowerów typu cargo, z czego osiem udostępniono nieodpłatnie mieszkańcom, a pięć przekazano do dyspozycji jednostkom organizacyjnym Miasta do realizacji zadań własnych.

(akta kontroli str. 3-34)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

OBSZAR

3. Nadzór nad utrzymaniem prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zadania w zakresie utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej realizowane były przez ZIM na podstawie nadanego Statutu. Powyższa kwestia została również przedstawiona w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 3-52)

Urząd sprawował bieżącą kontrolę stanu infrastruktury rowerowej i zlecenia zarządcy dróg korekt stwierdzonych nieprawidłowości. Czynności te polegały m.in. na objazdach infrastruktury rowerowej w wybranych lokalizacjach na terenie Miasta. Kontrolującemu przedłożono dokumentację z przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą 14 objazdów, z których sporządzono notatki służbowe i załączono do nich dokumentację zdjęciową, a wyniki tych objazdów przekazano Dyrektorowi ZIM, wnioskując o usunięcie nieprawidłowości lub usterek.

(akta kontroli str. 3-34, 358-482)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że w odniesieniu do podległych jednostek realizowana jest, m.in. na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta³⁰, kontrola zarządcza, a funkcję wspierającą w tej kontroli wykonuje WGKiOŚ.

(akta kontroli str. 356-363, 610-637)

²⁸ Dane odnoszące się do wypożyczalni rowerów miejskich mają charakter informacyjny, ponieważ jej funkcjonowanie nie było przedmiotem niniejszej kontroli NIK.

²⁹ Umowę na świadczenie usług w zakresie uruchomienia oraz zarządzania i eksploatacji systemu słupskiego roweru miejskiego zawarto w dniu 7 maja 2021 r.

³⁰ Zarządzenie nr 973/OU/2015 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Słupsku.

3.2. Wydatki na realizację zadań dotyczących utrzymania dróg stanowiły od 59,8% do 90,3% środków wskazanych w zapotrzebowaniu zgłoszonym do budżetu, tj.: w 2019 r. w budżecie ZIM zaplanowano wydatki na poziomie 72,9% wnioskowanej kwoty³¹, w 2020 – 90,3%³², w 2021 r. – 76,9%³³, zaś w 2022 r. – 59,8%³⁴ zgłoszonego zapotrzebowania. Kwoty te uległy zmianom w trakcie roku: w 2019 r. zwiększono do 73,3%³⁵, w 2020 r. zmniejszono do 87,1%³⁶, w 2021 r. zwiększono do 78,9%³⁷, w 2022 r. zmniejszono do 59,5%³⁸.

W latach 2019-2020 wykonano 98,5% zaplanowanych wydatków bieżących na utrzymanie infrastruktury drogowej, w 2021 r. – 99,9%. Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. wykonanie planu wynosiło 26,5%.

Urząd nie planował i nie wydatkował środków na utrzymanie infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 879, 883-885, 926-929)

3.3. Badanie odcinków dróg z infrastrukturą rowerową³⁹ wykazało, że wszystkie posiadały organizację ruchu wprowadzoną na podstawie projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przez zarządzającego ruchem – Zastępcę Prezydenta Miasta lub pracowników Urzędu działających z upoważnienia Prezydenta Miasta. Projekty organizacji ruchu spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 704-803)

W odniesieniu do ww. projektów organizacji ruchu Urząd w dwóch przypadkach przeprowadzał kontrole w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu określone w § 12 ust. 3 rozporządzenia ws. organizacji ruchu, w czterech zrealizował te kontrole po ww. terminie, przy czym w dwóch z nich nie udokumentował ich w formie protokołu, w jednym przypadku nie przeprowadzono kontroli w ogóle. Natomiast w całym badanym okresie nie przeprowadzono kontroli wymaganych § 12 ust. 5 w sprawie zarządzania ruchem (raz na 6 miesięcy wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 800-803)

W wyniku przeprowadzonych 12 lipca 2022 r. oględzin z udziałem specjalisty w dziedzinie budownictwa drogowego stwierdzono, że zapewniono odpowiedni stan techniczny i estetyczny widocznych elementów infrastruktury rowerowej. Stwierdzono również, że część rozwiązań zrealizowanych na tych drogach nie odpowiadała obowiązującym przepisom w zakresie zapewnienia bezpiecznej jazdy rowerem (o czym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 780-799)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, jako organ zarządzający ruchem, nie przeprowadził kontroli:

a) prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o której mowa

³¹ Przyznano 18 456,1 tys. zł.

³² Przyznano 16 887,2 tys. zł.

³³ Przyznano 14 212,4 tys. zł.

³⁴ Przyznano 13 404,3 tys. zł.

³⁵ Plan zwiększono do kwoty 18 555,3 tys. zł.

³⁶ Plan zmniejszono do kwoty 16 288,9 tys. zł.

³⁷ Plan zmniejszono do kwoty 14 586,5 tys. zł.

³⁸ Plan zmniejszono do kwoty 13 330,9 tys. zł.

³⁹ Ul. Marty Aluchny-Emelianow, ul. Edwarda Łady-Cybulskiego, ul. Karola Kniaziewicza, ul. Legionów Polskich, ul. Marii Zaborowskiej, ul. Józefa Piłsudskiego, Aleja 3 Maja (droga rowerowa R-10).

w § 12 ust. 5 rozporządzenia ws. organizacji ruchu na siedmiu (wszystkich) odcinkach dróg poddanych oględzinom, wymienionych w punkcie 3.4. niniejszego wystąpienia. Kontrole takie winny być przeprowadzane co najmniej raz na 6 miesięcy;

b) wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, o której mowa w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, w odniesieniu do dwóch projektów, zaś kontrolę czterech przeprowadzono po tym terminie, ponadto w dwóch z nich nie udokumentowano tego faktu w formie protokołu.

(akta kontroli str. 707-803)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że powodem ww. uchybień były sprawy organizacyjno-kadrowe. Do zadań w powyższym zakresie wymagane są szczególne kompetencje techniczne oraz kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, a możliwości finansowe samorządu odbiegają od wymagań i oczekiwań inżynierów budownictwa i ograniczają stworzenie odpowiedniej kadry. Stąd okresowe braki kadrowe i rotacja pracowników na stanowisku realizującym zadania organu w zakresie inżynierii ruchu, które wpłynęły na płynność w realizacji obowiązkowych kontroli. Dodał, że ograniczone zasoby ludzkie zrodziły potrzebę poszukiwania kompromisów i hierarchizację czynności, w której priorytetem były potrzeby i bezpieczeństwo mieszkańców. Odnosząc się natomiast do nieprawidłowości w oznakowaniu dróg zarządzanych przez ZIM Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że zadaniem osoby wykonującej projekt organizacji ruchu jest wprowadzenie zgodnych z przepisami zasad organizacji ruchu, kompatybilnych z projektowanym lub istniejącym rozwiązaniem geometrycznym drogi oraz zastosowanie rozwiązań technicznych zgodnych z wydanymi przez organy zarządzające drogą i ruchem warunkami technicznymi dla geometrii drogi, jej oznakowania, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(akta kontroli str. 806-808)

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień NIK zauważył, że wskazane przyczyny nie zwalniają organu zarządzającego ruchem z obowiązku przeprowadzania kontroli.

2. Pomimo podejmowania przez Prezydenta Miasta szeregu działań w zakresie nadzoru, stwierdzono jednak że nie był on wystarczający. Część rozwiązań zrealizowanych na drogach poddanych oględzinom nie odpowiadała obowiązującym przepisom określonym w rozporządzeniu ws. warunków technicznych dla znaków drogowych. Podczas prowadzonych oględzin stwierdzono, że:

a) przy pasach ruchu dla rowerów na dwukierunkowej jezdni (przy ul. Marty Aluchny-Emelianow oraz Edwarda Łady-Cybulskiego), zamieszczono znak F-19 „pas ruchu dla określonych pojazdów”, który zgodnie z zasadami określonymi w pkt 7.2.19 załącznika Nr 1 do ww. rozporządzenia, stosuje się na jezdni jednokierunkowej;

b) w przypadku każdej z badanych DDR i pasów ruchu dla rowerów po prawej stronie przed znakami P-10, brak było znaków D-6 "przejście dla pieszych". Zgodnie z zasadami ogólnymi określonymi w pkt 5.2.6.1 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, w przypadku zastosowania znaku poziomego P-10, konieczne jest zastosowanie znaku pionowego D-6;

c) przy jednej z DDR znak A-7 „ustąp pierwszeństwa” był posadowiony w zieleni, przed przejazdem dla rowerzystów na wysokości 1,46 cm, co było niezgodne z zasadami określonymi w pkt 1.5.3 załącznika Nr 1 do ww. rozporządzenia (2,5 m);

d) znak pionowy „droga dla pieszych i rowerów” przy ul. Karola Kniaziewiczza od strony ul. Bohaterów Westerplatte zamontowano z lewej strony drogi, co niezgodne jest

z zasadą ogólną umieszczania znaków wskazaną w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 780-799)

Ww. okoliczności mogły niekorzystnie wpływać na bezpieczeństwo i komfort korzystania z miejskiej sieci infrastruktury rowerowej przez jej użytkowników.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że zgodnie z wprowadzonymi zarządzeniem Prezydenta Miasta zasadami funkcjonowania kontroli zarządczej, funkcjonuje ona na poziomie jednostki (jej organizacja należy do kierowników tych jednostek) – I poziom oraz Miasta Słupska jako jednostki samorządu terytorialnego – II poziom. Wskazał, że w procesie zarządzania ryzykiem określanie szczegółowych ryzyk do wszystkich obszarów działania jednostek, w tym poległych jednostek organizacyjnych, poprzez chaos informacyjny mogłoby doprowadzić do utraty możliwości monitorowania zidentyfikowanych obszarów problemowych, które powinny być zestawiane w sposób raczej syntetyczny, przy uwzględnieniu ich rangi w procesie realizacji celów strategicznych czy operacyjnych.

(akta kontroli str. 806-808)

OCENA CZĄSTKOWA

Za utrzymanie prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej w Mieście odpowiadał ZIM. Drogi z infrastrukturą rowerową posiadały organizację ruchu wprowadzoną na podstawie zatwierdzonych projektów ruchu, które spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. Badane odcinki dróg, na których wprowadzono stałą organizację ruchu, nie były poddawane kontrolom wynikającym z § 12 ust. 3 i 5 ww. rozporządzenia: co najmniej raz na 6 miesięcy, a niektóre z nich nie były kontrolowane (lub robiono to po upływie terminu) w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu. Nadzór Prezydenta Miasta nad utrzymaniem przez ZIM prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej w Słupsku był niewystarczający, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości wykazane w trakcie oględzin dróg.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku z pozostałymi stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujący wniosek:

- 1) Zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli wymaganych § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia ws. organizacji ruchu.
- 2) Zapewnienie nadzoru w celu skutecznej realizacji zadań przez ZIM w zakresie utrzymania prawidłowego stanu technicznego infrastruktury rowerowej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

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

Gdańsk, dnia 31 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Ewa Gross
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis



Gdańsk, dnia 31.08.2022r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Pana Dariusza Jurczuka - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/22/087 – „Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej” , przeprowadzonej w URZĘDZIE MIEJSKIM W SŁUPSKU.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Tomasz Staboszowski