



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.06.2022

Pan
Jarosław Borecki
Dyrektor
Zarządu Infrastruktury Miejskiej w Słupsku

Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku
ul. Przemysłowa 73
76-200 Słupsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku, ul. Przemysłowa 73, 76-200 Słupsk (dalej: „ZIM” lub „Zarząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Borecki, Dyrektor ZIM, od 1 lipca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Monitorowanie i realizacja przyjętych w dokumentach strategicznych założeń związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.2. Przygotowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.3. Utrzymanie prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/86/2022 z 13 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 (do 31 marca) ZIM realizował zadania w zakresie utrzymania i rozwoju miejskiej infrastruktury rowerowej wynikające w szczególności ze Strategii Rozwoju Miasta Słupska na lata 2017-2022³ oraz Strategii rozwoju elektromobilności na lata 2020-2035⁴. Dokonano podziału kompetencji, odpowiedzialności i nadzoru nad wykonywaniem zadań w wyżej wymienionym zakresie. W badanym okresie długość dróg dla rowerów wzrosła o 3550 m, długość dróg dla pieszych i rowerów o 1140 m, a długość pasów ruchu dla rowerów o 1710 m. Objęta badaniem infrastruktura rowerowa była w dobrym stanie technicznym. Jednak na niektórych odcinkach dróg stwierdzono niewłaściwe oznakowanie. Skontrolowana ewidencja dróg była w części nierzetelna – nie wprowadzano do niej informacji o przeprowadzonych kontrolach okresowych dróg. ZIM nie prowadził też objazdów dróg. W przypadku realizacji jednej inwestycji (z dwóch badanych), dokonano zmiany umowy pomimo, iż nie wystąpiły okoliczności określone z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (niezgodnie z jej treścią przedłużono okres realizacji zadania). Zlecono również, wykonano i rozliczono prace w ramach umowy⁶, których zakres nie został w niej przewidziany. W sposób niegospodarny wydatkowano 9,7 tys. zł na budowę jednej z siedmiu stacji rowerowych, która w wyniku realizacji innych robót została rozebrana.

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 Miasta Słupska z dnia 25 stycznia 2017 r.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r., dalej: „upzp”

⁶ Umowa z dnia 15 stycznia 2019 r. Nr 2/ZIM/19

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 sieci infrastruktury rowerowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumentami strategicznymi zawierającymi założenia w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej były:

- a) Strategia Rozwoju Miasta Słupska na lata 2017-2022,
- b) Strategia rozwoju elektromobilności na lata 2020-2035 (dalej „Strategia rozwoju elektromobilności”),
- c) Zmiana studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Słupska⁸
- d) Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Słupska⁹.

W Strategii rozwoju elektromobilności, podmiotem wskazanym do prowadzenia monitoringu realizacji zadań w zakresie rozwoju infrastruktury rowerowej był ZIM. W pozostałych dokumentach strategicznych Miasta Słupska podmiotem monitorującym poziom realizacji celów rozwoju infrastruktury rowerowej był Urząd Miejski w Słupsku. Monitoring dotyczył:

- rozbudowy sieci tras rowerowych i pieszo-rowerowych. Wskaźnikiem był wzrost długości wybudowanych tras rowerowych i pieszo-rowerowych w km;
- rozbudowy infrastruktury rowerowej (stacji napraw, stojaków rowerowych). Wskaźnikiem był wzrost liczby udostępnionych stacji napraw i stojaków;
- rozwoju parkingów przesiadkowych (Bike&Ride). Wskaźnikiem był wzrost liczby udostępnionych parkingów rowerowych.

W Strategii rozwoju elektromobilności nie określono częstotliwości i sposobu prowadzenia monitoringu w ww. zakresie. Nie wskazano też pożądanego poziomu realizacji celów – pożądaną zmianą był „wzrost” liczby stacji i kilometrów tras.

W ZIM nie ustalono innych zasad i sposobów monitorowania realizacji założeń w zakresie rozwoju infrastruktury rowerowej.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że zadania wskazane w Strategii rozwoju elektromobilności mają być realizowane do 2030 r. i do 2035 r. Z uwagi na założony długotrwały harmonogram działań, brak wskazania terminu rozpoczęcia czy też częstotliwości prowadzenia monitoringu, ZIM nie przystąpił jeszcze do monitorowania tego procesu. Zgodnie z wym. Strategią powołany zostanie Zespół ds. wdrażania, monitoringu i ewaluacji Strategii, w którego skład wejdą przedstawiciele jednostek organizacyjnych Słupska w tym ZIM.

(akta kontroli str. 7, 321-322, 325-328, 509-515)

1.2. W ZIM sporządzano projekty planów rozwoju sieci drogowej obejmujące swym zakresem elementy infrastruktury rowerowej. Opracowane przez ZIM projekty planów rozwoju tej infrastruktury, były jednym z elementów:

- Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Słupska na lata 2017-2025+¹⁰ (trzy zadania¹¹ z ośmiu obejmowały swoim zakresem również infrastrukturę

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 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

⁹ Zarządzenie Nr 686/K/10 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 24 sierpnia 2010 r.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 21 grudnia 2020 r. Nr XXVI/423/20

¹¹ Zadania: „Przebudowa i modernizacja infrastruktury w ciągu pasów drogowych ulic: Michała Mostnika, Dominikańska, Kowalska, Szarych Szeregów, Armii Krajowej” do realizacji w latach 2017-2022; „Węzeł transportowy Miejskiego Obszaru

rowerową). Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. zrealizowano zadania dotyczące: przebudowy ulic: Kowalskiej, Dominikańskiej, Michała Mostnika i Szarych Szeregów. Pozostałe zadania były na etapie opracowania dokumentacji projektowej;

– Programu na rzecz zwiększenia szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024¹² (jedno zadanie¹³ z siedmiu obejmowało swoim zakresem również budowę infrastruktury rowerowej),

– Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Słupska na lata 2022-2037¹⁴ w zakresie kontynuacji budowy ringu miasta Słupska składającego się z IV etapów (w każdym z nich odnoszono się m.in. do budowy infrastruktury rowerowej).

(akta kontroli str. 7, 322, 329-337, 919, 955)

1.3. Potrzeby dotyczące infrastruktury rowerowej były określone na etapie opracowywania dokumentów strategicznych obowiązujących w Mieście Słupsk (o których mowa w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego). Podczas planowania przyjęto zasadę, by podczas inwestycji dotyczących infrastruktury drogowej za każdym razem, jeśli istnieje w danej lokalizacji możliwość techniczna oraz pozwalają na to miejskie środki budżetowe, dokonywać również modernizacji lub budowy nowej infrastruktury rowerowej.

Podczas opracowywania dokumentacji projektowych dotyczących infrastruktury drogowej (w tym rowerowej) uzgadniano z mieszkańcami Słupska zakres przedsięwzięć. Dialog prowadzono w formie konsultacji społecznych w trybie wskazanym w uchwałach Rady Miejskiej w Słupsku¹⁵, dokumentowanych w formie raportów publikowanych na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Słupsku¹⁶. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 17 konsultacji związanych z planowanym rozwojem infrastruktury drogowej w tym rowerowej, np.:

a) projekt aranżacji przestrzeni planowanej rozbudowy Starego Rynku w Słupsku: Wniosek mieszkańców o zwiększenie liczby miejsc parkingowych dla rowerów z mini stacją napraw; wniosek został zrealizowany częściowo – w projekcie przewidziano miejsca parkingowe dla rowerów. Uwzględniono wniosek mieszkańca o przedłużenie projektowanej drogi rowerowej z ul. Kowalskiej do ul. Nowobramskiej;

b) projekt przebudowy jednego z chodników i drogi rowerowej oraz budowa zadaszzonego parkingu dla rowerów:

Wnioski mieszkańców o wykonanie doświetlenia przejazdów i terenu przed przejazdami oraz połączenie projektowanej drogi rowerowej z drogą rowerową przebiegającą równolegle nie zostały uwzględnione z uwagi na zakres opracowania. Uwzględniono wnioski o wykonanie monitoringu wiaty rowerowej, oznakowania ciągów rowerowych i zmniejszenia kątów skrętu drogi rowerowej;

c) projekt przebudowy ul. Banacha:

Uwzględniono wniosek mieszkańca o zaprojektowanie odpowiedniej nawierzchni gwarantującej zmniejszenie prędkości przy dojeździe do skrzyżowania. Nie uwzględniono wniosków o zmianę organizacji ruchu;

d) projekt przebudowy ul. Dywizjonu 303:

Funkcjonalnego Słupska z elementami priorytetów dla komunikacji zbiorowej" do realizacji w latach 2017-2022; „Podniesienie jakości kluczowych przestrzeni publicznych obszaru rewitalizacji”, do realizacji w latach 2020-2023.

¹² przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 października 2019 r. Nr 117/2019

¹³ Zadanie pn. „Zwiększenie dostępności do Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Słupsku poprzez przebudowę drogi Nr 116232G (ul. Sułkowskiego) oraz Nr 116126G (ul. Łady - Cybulskiego), do realizacji w okresie III kw. 2022 – IV kw. 2023.

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 25.05.2022 r. Nr XLVI/699/22, zadania do realizacji w latach 2022-2026

¹⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 stycznia 2016 r. Nr XXI/238/16 zmieniona uchwałą z dnia 29 października 2020 r. Nr XXIV/238/16 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/238/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych (http://bip.um.slupsk.pl/dialog_spoeczny/dokumenty/794.html)

¹⁶http://bip.um.slupsk.pl/dialog_spoeczny/dokumenty/800.html, http://bip.um.slupsk.pl/dialog_spoeczny/dokumenty/4732.html, http://bip.um.slupsk.pl/dialog_spoeczny/dokumenty/5478.html

Uwzględniono wniosek jednego ze stowarzyszeń o zapewnienie przejazdów rowerowych przez jezdnie i drogi bez wzniesień. Nie uwzględniono wniosków wykraczających poza założenia projektu przebudowy;

e) projekt budowy oświetlenia przejść dla pieszych:

Nie uwzględniono wniosków o zmianę sposobu oświetlenia przejść; zdaniem ZIM projektowane oświetlenie zapewniało odpowiedni poziom bezpieczeństwa;

f) projekt rozbudowy ul. Legionów Polskich:

Uwzględniono wniosek jednego ze stowarzyszeń o zaprojektowanie wjazdu rowerowego przy jednej z ulic. Nie uwzględniono propozycji zmiany organizacji ruchu z uwagi na ograniczenia terenu;

g) projekt przebudowy ul. Łukasiewicza i Mikołajskiej:

Nie uwzględniono wniosku mieszkańca o zaprojektowanie pasa ruchu dla rowerów z uwagi na ograniczenia techniczne i organizacyjne w tej części Śródmieścia;

h) projekt przebudowa chodników i parkingów po zach. stronie ul. Mickiewicza:

Nie uwzględniono wniosku mieszkańca o zaprojektowanie pasa ruchu dla rowerów z uwagi na ograniczenia techniczne;

i) projekt rozbudowy ul. Banacha, Zauchy i Grechuty:

Nie uwzględniono wniosku mieszkańca o zaprojektowanie tylko drogi rowerowej bez ciągu pieszego. Z uwagi na duże natężenie ruchu pieszego zaprojektowano chodnik o szerokości 2 m i drogę dla rowerów o szerokości 2,5 m. Nie uwzględniono wniosku mieszkańca o zmianę lokalizacji przejść dla pieszych - z uwagi na zaprojektowanie ciągu pieszo-rowerowego niezbędne było zaprojektowanie przejść dla pieszych. Nie uwzględniono wniosku o zmianę organizacji ruchu rowerowego z uwagi na konieczność separacji ruchu pieszego i rowerowego. Uwzględniono wniosek o wykonanie przejazdów rowerowych bez progów oraz separację ścieżki rowerowej i chodnika przy rondzie;

j) projekt przebudowy ul. Wiejskiej:

Uwzględniono uwagi jednego ze stowarzyszeń w zakresie poprawy bezpieczeństwa na drodze rowerowej. Nie uwzględniono uwagi mieszkańca w zakresie rozbudowy drogi rowerowej z uwagi na zakres projektu;

k) projekt przebudowy ul. Łady-Cybulskiego:

Uwzględniono uwagi jednego ze stowarzyszeń w zakresie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo na drodze rowerowej.

ZIM nie posiadał wewnętrznych, odrębnych od powszechnie obowiązujących przepisów, regulacji w zakresie trybu składania i rozpatrywania skarg. W badanym okresie trzy stowarzyszenia składały postulaty w zakresie infrastruktury drogowej w tym rowerowej w formie odrębnych wniosków, które dotyczyły:

- zwiększenia bezpieczeństwa na projektowanym przejściu dla pieszych; wg ZIM projektowane zabezpieczenia były wystarczające,

- wyłączenia z produkcji leśnej części nieruchomości pod budowę ciągu pieszo – rowerowego wzdłuż ul. Arciszewskiego. ZIM poinformował, że inwestycja nie została ujęta w projekcie budżetu Miasta Słupska na 2022 r. jak i w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2022-2037,

- zwiększenia bezpieczeństwa przy planowanym zagospodarowaniu ul. Lawendowej. ZIM zgodził się z dwoma wnioskami z trzech, tj. zachowania ciągłości nawierzchni ciągu pieszo-rowerowego przy zjazdach oraz usunięcia kolidujących drzew. Trzeci wniosek uznano za zmniejszający bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Odpowiedzi udzielano w terminie wskazanym w art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷.

(akta kontroli str. 7, 322-324, 338-508, 953-954, 956-957)

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz.735, ze zm.

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

OCENA CZĄSTKOWA NIK ocenia pozytywnie działania ZIM w badanym zakresie.

OBSZAR **2. Przygotowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej**

Opis stanu faktycznego 2.1. Na terenie Słupska (według stanów na 31 grudnia 2021 r. i 31 marca 2022 r.), znajdowało się we władaniu Miasta 162 992 m dróg (odnotowano wzrost długości dróg w stosunku do stanu na 31 grudnia 2020 r. o 6 064 m, a w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. o 6 422 m). W badanym okresie długość dróg dla rowerów wzrosła odpowiednio z 22 640 m do 26 190 m, tj. o 3 550 m¹⁸. Długość dróg dla pieszych i rowerów wzrosła z 19 970 m do 21 110 m, tj. o 1 140 m¹⁹. Długość pasów ruchu dla rowerów wzrosła z 1 500 m do 3 210 m, tj. o 1 710 m²⁰.

W latach 2019-2021 stosunek infrastruktury rowerowej do dróg ogółem wyniósł odpowiednio: 28,2%, 30,6% i 31,0%.

Na terenie Miasta²¹ (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/h²². Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. funkcjonowały trzy zadane parkingi rowerowe.

(akta kontroli str. 9, 836-838)

2.2. Według dokumentów organizacyjnych obowiązujących w latach 2019-2020²³, zadania z zakresu planowania, projektowania budowy i realizacji infrastruktury rowerowej należały do Działu Eksploatacji i Inwestycji. W Regulaminie organizacyjnym ZIM obowiązującym w tym okresie wskazano, że do zadań Działu Eksploatacji i Inwestycji należało: sporządzanie planów rzeczowo-finansowych, przygotowanie przedmiotu zamówienia oraz wymogów jakie muszą spełniać wykonawcy w zakresie utrzymania i remontów dróg, prowadzenie nadzoru inwestorskiego (poprzez: kontrolowanie budowy, wpisy do dziennika budowy, rozliczenia finansowe i materiałowe budów, obmiary robót), bieżące utrzymanie nawierzchni ulic, chodników i placów, prowadzenie dzienników objazdu dróg, egzekwowanie naprawy uszkodzonych elementów pasa drogowego, prowadzenie ewidencji dróg. Do zadań Działu Zezwoleń i Uzgodnień należało przygotowywanie wniosków o wydanie pozwoleń na budowę oraz udział przy zleceniu dokumentacji technicznej.

Od 1 stycznia 2021 r.²⁴ zadania w zakresie sporządzania projektów planów rzeczowo-finansowych, uzgadniania dokumentacji projektowej, zlecenia dokumentacji technicznej i jej odbiór, przygotowywanie wniosków o wydawanie pozwolenia na budowę i prowadzenia ewidencji dróg należały do Działu Przygotowania Inwestycji ZIM, a zadania w zakresie budowy i realizacji infrastruktury drogowej (w tym: przygotowanie przedmiotu zamówienia oraz wymogów jakie muszą spełniać wykonawcy w zakresie utrzymania i remontów dróg, kontrolowanie budowy, wpisy do

¹⁸ Stan na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 22 640 m, na 31 grudnia 2020 r. 25 410 m, na 31 grudnia 2021 r. 26 190 m

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

²⁰ 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.

²¹ Liczba mieszkańców wg stanów na koniec każdego z okresów objętych badaniem wyniosła odpowiednio: 85 681, 84 116, 82 174 i 82 179 mieszkańców.

²² W ZIM brak było informacji o strefach, które powstały w mieście przed okresem objętym kontrolą.

²³ Zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 28 kwietnia 2017 r. Nr 12/ZIM/2017 w sprawie Regulaminu organizacyjnego ZIM ze zmianami oraz Zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 24 czerwca 2019 r. Nr 34/ZIM/2019 w sprawie Regulaminu organizacyjnego ZIM.

²⁴ Zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 30 grudnia 2020 r. Nr 39/ZIM/2020 w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego ZIM

dziennika budowy, rozliczenia finansowe i materiałowe budów, obmiary robót, bieżące utrzymanie, prowadzenie dzienników objazdu dróg, egzekwowanie naprawy uszkodzonych elementów pasa drogowego) należały do obowiązków Działu Eksploatacji i Realizacji ZIM.

W latach 2019-2022 (do 31 marca) w opisanych regulacjach nie wskazywano infrastruktury rowerowej jako odrębnej pozycji.

(akta kontroli str. 8, 14, 16-72, 129)

2.3. Zgodnie z art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵ do zadań zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

ZIM przygotowywał roczne plany rzeczowo – finansowe w zakresie budowy, przebudowy, remontu i bieżącego utrzymania dróg (w tym w odniesieniu do infrastruktury rowerowej, w formie projektu budżetu). Plan dotyczący wydatków bieżących obejmował wszystkie potrzeby w zakresie nieinwestycyjnym, w tym m.in. dotyczące: remontów i bieżącego utrzymania dróg. ZIM nie prowadził odrębnego planu finansowego dla infrastruktury rowerowej.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że plany były przekazywane do Urzędu Miejskiego w Słupsku pod obrady Zespołu ds. rozwoju Miasta Słupska i przez ten Zespół dostosowywane do potrzeb inwestycyjnych wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta. Projekty planów finansowych odnosiły się do infrastruktury rowerowej w niewielkim stopniu, gdyż wydatki związane z powstaniem i utrzymaniem infrastruktury rowerowej były częścią wydatków inwestycyjnych dotyczących kompleksowych przedsięwzięć związanych z infrastrukturą drogową.

Realizację planu opisano w pkt. 2.4 oraz w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 8, 323)

2.4. W latach 2019-2021 na zadania związane z powstaniem lub ulepszeniem infrastruktury drogowej ogółem wydatkowano 87 475,5 tys. zł, odpowiednio: 27 708,6 tys. zł (81,5% planu po zmianach), 36 325,2 tys. zł (92,5% planu po zmianach) i 23 316,0 tys. zł (94,0% planu po zmianach). W pierwszym kwartale 2022 r. wydatkowano z tego tytułu 125,8 tys. zł.

W latach 2019-2021²⁶ na zadania związane z powstaniem lub ulepszeniem infrastruktury rowerowej wydatkowano ogółem 3 734,6 tys. zł (tj. 7,6% planu po zmianach dla infrastruktury drogowej²⁷), odpowiednio: 453,0 tys. zł (2,3% planu), 2 107,1 tys. zł (17,6% planu), 1 174,5 tys. zł (13,0% planu), z tego w całym badanym okresie na: drogi dla rowerów – 2 228,0 tys. zł (59,7% tych wydatków), pasy ruchu dla rowerów – 837,8 tys. zł (22,4% wydatków), drogi dla pieszych i rowerów – 271,4 tys. zł, zadane parkingi rowerowe – 375,6 tys. zł i miejsca obsługi rowerzystów – 21,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 825-827, 829, 840)

2.5. W latach 2019-2021 obowiązywało w ZIM w szczególności:

- zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 21 lipca 2014 r. Nr 21A/ZIM/2014 w sprawie Regulaminu procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art.4 pkt 8 upzp,
- zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 1 lipca 2011 r. Nr 3/2011 w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm. (dalej: „ustawa o drogach”).

²⁶ W pierwszym kwartale 2022 r. nie ponoszono wydatków z tytułu ulepszenie lub budowy infrastruktury rowerowej

²⁷ Obejmującego drogi z infrastrukturą rowerową

publicznych, ustalenia jej Regulaminu pracy oraz Regulaminu udzielania zamówień publicznych,

- zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 31 grudnia 2020 r. Nr 41/ZIM/2020 w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień o wartości mniejszej od kwoty 130 tys. zł netto,

- zarządzenie Dyrektora ZIM z dnia 8 marca 2021 r. Nr 11/ZIM/2021 w sprawie powołania Komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł netto, ustalenia jej Regulaminu pracy.

(akta kontroli str. 73-128)

Szczegółowym badaniem NIK objęto dwa zamówienia, tj.: dotyczące budowy drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy Słupska (umowa z dnia 28.11.2019 r.) oraz przebudowy ul. Karola Kniaziewicza (umowa z dnia 15.07.2020 r.). Zamówień udzielono we właściwych trybach wskazanych w upzp, a wyboru wykonawców dokonano według kryteriów wskazanych w prawidłowy sposób w specyfikacjach istotnych warunków zamówień. Postępowania przeprowadziła komisja przetargowa w składzie siedmioosobowym, której członkowie złożyli stosowne oświadczenia, o których mowa w art.17 ust.2 upzp. W trakcie realizacji zadania pn. „Budowa drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy w Słupsku”, Dyrektor ZIM, w dniu 19 grudnia 2019 r., podpisał aneks nr 1/2019 do umowy nr 110/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., na podstawie którego przedłużono termin jej wykonania.

W przypadku zamówienia na budowę drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy Słupska termin zakończenia realizacji tego zadania ustalono z wykonawcą niezgodnie z warunkami wynikającymi z umowy.

(akta kontroli str. 73-103, 130-174, 194-197, 212-320, 516-520, 830-834)

2.6. Realizacja zadań wskazanych w pkt 2.5 wystąpienia była zgodna z przedmiotami tych zamówień. Wykonano je w terminach umownych i w pełnym zakresie. Wartość jednego z badanych zadań (tj. drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy Słupska) uległa zwiększeniu o 13,9% w związku z pracami dodatkowymi stwierdzonymi w protokole konieczności i potwierdzonymi przez inspektora nadzoru budowlanego wpisem do dziennika budowy, a wartość drugiego (przebudowa ul. Kniaziewicza) o 13,3% w związku z protokołami konieczności i księgą obmiarów potwierdzonymi przez inspektora nadzoru budowlanego ZIM.

Odbiór zamówień następował na podstawie protokołów częściowych i ostatecznych potwierdzanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego, posiadającego odpowiednie w tym zakresie uprawnienia. Sposób odbioru był zgodny z postanowieniami umownymi. Faktury zakupu zostały prawidłowo opisane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 151-193, 198-211, 271-316, 516-520)

2.7. Przy realizacji inwestycji, o których mowa w pkt 2.6 wystąpienia pokontrolnego doszło do rzeczywistej realizacji widocznych elementów infrastruktury rowerowej w zakresie wynikającym z zawartych umów, co ustalono w szczególności w oparciu o dokonane oględziny przedmiotowych odcinków dróg²⁸.

W wyniku oględzin przeprowadzonych z udziałem powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie budownictwa drogowego stwierdzono, że:

- ul. Europejską wybudowano²⁹ poza obszarem zabudowanym, z dwukierunkowym ciągiem pieszo-rowerowym o szerokości 2,65 m z obrzeżami.

²⁸ Oględzinom poddano ul. Europejską od ul. Bohaterów Westerplatte do pierwszego zakrętu do zakładów przemysłowych (około 1 100 metrów) oraz ul. Karola Kniaziewicza na całej długości od ul. Bohaterów Westerplatte do ul. Gdańskiej (około 450 metrów).

²⁹ Prace budowlane rozpoczęto w dniu 28.11.2019 r. i zakończono w dniu 14.05.2020 r. na podstawie projektu zatwierdzonego w dniu 27.11.2019 r.

Droga dla rowerów i pieszych (dalej: „DDRiP”) była odseparowana od jezdni pasem zieleni i piaszczystym zarośniętym trawą poboczem. Nawierzchnia asfaltowa była w dobrym stanie technicznym. W drodze znajdowały się studzienki kanalizacyjne. Na początku DDRiP po lewej stronie ustawiono znak „ścieżka dla pieszych i rowerów”, (czytelny i dobrze widoczny), brak było innego oznakowania, co było niezgodne z zatwierdzonym projektem docelowej organizacji ruchu drogowego, na którym zaprojektowano znak koniec DDRiP. Droga łączyła się z ul. Bohaterów Westerplatte. Brak było zjazdu i wjazdu na DDRiP oraz brak przejścia dla pieszych przed wjazdem na DDRiP;

- ul. Karola Kniaziewicza wybudowano³⁰ jako drogę dla rowerów (dalej: „DDR”) i DDRiP, dwukierunkową o szer. 2,50 m / 2,52 m bez obrzeży i 2,66 m z obrzeżami. DDR/DDRiP była odseparowana od jezdni krawężnikiem lub krawężnikiem i pasem zieleni (od strony ul. Bohaterów Westerplatte na długości około 75 metrów). W jednym miejscu na długości kilkudziesięciu centymetrów (od strony ul. Gdańskiej) część przekroju dla pieszych była zarośnięta (pień drzewa z krzakami). Od strony ul. Bohaterów Westerplatte brak było skrajni z lewej strony (przylegała bezpośrednio do metalowych barierek). Na całej długości posiadała nawierzchnię asfaltową, która była w dobrym stanie technicznym. W DDR znajdowały się studzienki kanalizacyjne. Oznakowanie było zgodne z zatwierdzonym projektem docelowej organizacji ruchu drogowego, czytelne i dobrze widoczne. Przed wprowadzeniem DDR w jezdnię z lewej strony na prawą (przed sygnalizacją świetlną przy ul. Gdańskiej) brak było znaków: „A-7 ustąp pierwszeństwa”, „P-13 linia warunkowego zatrzymania złożona z trójkątów, wskazuje miejsce zatrzymania pojazdu w celu ustąpienia pierwszeństwa wynikającego ze znaku pionowego A-7” oraz C-13a -"koniec drogi dla rowerów". Od strony ul. Bohaterów Westerplatte znak C-13 / C-16 był z niewłaściwej, lewej strony, od strony ul. Gdańskiej był po prawej stronie.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że stała organizacja ruchu wprowadzona na ul. Kniaziewicza po jej przebudowie jest zgodna z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.

DDRiP oraz DDR znajdowały się, zgodnie z projektami organizacji ruchu dla tych odcinków, w miejscach występowania włączów zabezpieczających i innych elementów instalacji prowadzonych w pasie drogi.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że lokalizowanie studzienek kanalizacyjnych w nawierzchni dróg dla rowerów czy ciągów pieszo-rowerowych spowodowane było stanem istniejącym w pasie drogowym. W obszarze zabudowanym pas drogowy ma często ograniczoną szerokość w związku z przylegającą zabudową; gęstość umieszczonych sieci nie pozwala na ich relokację, a przebudowa w miejscach gdzie byłoby to możliwe wiąże się z dużymi kosztami.

(akta kontroli str. 8, 130-134, 220-224, 521, 808-810, 820, 913-914, 921, 917, 958, 979-997)

2.8. Skargi, wnioski i petycje w sprawie przygotowywania oraz realizacji infrastruktury rowerowej opisano w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 8, 323-324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie realizacji zadania pn. „Budowa drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy w Słupsku” (o wartości 1543,9 tys. zł), Dyrektor ZIM³¹, w dniu 19 grudnia

³⁰ Prace budowlane rozpoczęto w dniu 15.07.2020 r. i zakończono w dniu 21.12.2020 r. na podstawie projektu zatwierdzonego w dniu 08.08.2019 r.

³¹ Przy kontrasygnacie Głównego księgowego.

2019 r., podpisał aneks nr 1/2019 do umowy nr 110/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., na podstawie którego dokonano zmian postanowień tej umowy (przedłużono termin jej wykonania) pomimo, iż nie wystąpiły okoliczności określone w art. 144 ust. 1 upzp. Co prawda na podstawie SIWZ³², powołując się na powyższy przepis upzp, zamawiający przewidział możliwość zmiany umowy³³, jednakże dokonano jej niezgodnie z tymi założeniami. Przewidziano bowiem, iż termin realizacji mógł być zmieniony na skutek wystąpienia niesprzyjających warunków atmosferycznych utrudniających lub uniemożliwiających wykonanie przedmiotu umowy, o tyle ile dni trwa opóźnienie spowodowane takimi okolicznościami. Tymczasem termin ten został przesunięty, nie o faktyczną liczbę dni zaistnienia takich warunków, a jak wyjaśnił Dyrektor ZIM, biorąc pod uwagę jedynie możliwość ich wystąpienia (do połowy kwietnia).

Zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu, SIWZ, ofertą i zawartą umową, termin wykonania ww. zadania określono do 20 grudnia 2019 r., natomiast na podstawie ww. aneksu został on przesunięty do 31 maja 2020 r.

Inspektor nadzoru inwestorskiego przygotowująca jednocześnie przedmiot zamówienia wyjaśniła, że przy sprzyjających warunkach wykonanie całego zadania wymagałoby około 1,5 miesiąca czasu.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że możliwy był też miesięczny termin zakończenia prac w przypadku dużej mobilizacji wykonawcy zadania. Zamawiający, na podstawie doświadczenia, oraz opisanej powyżej przyczyny przesunięcia terminu wykonania umowy, wskazał na potencjalne warunki zimowe oraz wiosenne opady deszczu uniemożliwiające ułożenie warstw bitumicznych, co stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku Wykonawcy (o przesunięciu terminu realizacji umowy).

W ocenie NIK zamawiający wskazując w SIWZ na określone przesłanki, w przypadku zaistnienia których termin wykonania umowy mógłby być przesunięty, powinien kierować się wyłącznie takimi przesłankami. Jest to o tyle istotne, iż wymagania zawarte w SIWZ stanowią podstawę do podejmowania decyzji przez potencjalnych oferentów o ewentualnym złożeniu oferty.

(akta kontroli str.130-197, 205-211, 319, 901-908, 910-912, 933, 945-946, 973, 978)

2. Przeprowadzone oględziny wykazały, że część rozwiązań na DDR/DDRiP przy ul. Europejskiej i ul. Karola Kniaziewicza zrealizowano w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami i standardami, w zakresie zapewnienia bezpiecznej jazdy rowerem. Stwierdzono, że:

a) znak pionowy „droga dla pieszych i rowerów” przy ul. Karola Kniaziewicza od strony ul. Bohaterów Westerplatte oraz przy ul. Europejskiej zamontowano z lewej strony drogi, co niezgodne jest z zasadą ogólną umieszczania znaków wskazaną w załączniku nr 1 pkt 1.5.1. ppkt 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 drogach³⁴.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że decyzja o zamontowaniu znaków „droga dla pieszych i rowerów” we wskazanych lokalizacjach, po lewej stronie ciągów pieszo - rowerowych, wynikała z interpretacji wspomnianych zapisów ogólnych dotyczących

³² Sporządzonej do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Budowa drogi do terenów inwestycyjnych przy obwodnicy w Słupsku”.

³³ Zgodnie z postanowieniami zawartymi we wzorze umowy, stanowiącym załącznik nr 8 (pkt 23.2. SIWZ), które następnie znalazły odzwierciedlenie w § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b) podpisanej umowy.

³⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm. (dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”).

umieszczania znaków pionowych. Zgodnie z pkt 1.5.1 załącznika nr 1 do przytoczonego rozporządzenia, zasady ogólne dotyczące jezdni dróg zostały określone w ppkt 1) – 5), gdzie występuje rozróżnienie dla umieszczania poszczególnych znaków względem jezdni, co do zasady po prawej stronie. Natomiast w ppkt 6) mowa jest wyłącznie o obowiązku umieszczania znaków na drodze dla rowerów bez doprecyzowania w jaki sposób, względem niej, mają być one umieszczone.

W ocenie NIK znaki dla dróg rowerowych powinny być umieszczane po prawej stronie jezdni. Wymienione w załączniku nr 1 cyt. rozporządzenia zasady ogólne umieszczania znaków, dopuszczające w 1.5.1 ppkt 3 umieszczanie znaków po lewej stronie nie wymieniają dróg dla rowerów.

b) część przekroju dla pieszych przylegająca do DDR przy ul. Karola Kniaziewicza była w jednym miejscu (na długości kilkudziesięciu centymetrów od strony ul. Gdańskiej) zarośnięta (przejście utrudniał wystający pień drzewa z krzakami), co w ocenie NIK stwarzało ryzyko kolizji pieszego z rowerzystą.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że krzaki z odrostami od pnia zostały usunięte;

c) przy ul. Europejskiej na początku DDRiP brak było znaku koniec DDR, wymaganego zatwierdzonym projektem docelowej organizacji ruchu.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że znak uległ zniszczeniu i że został ponownie zamontowany;

d) DDRiP przy ul. Europejskiej od strony ul. Bohaterów Westerplatte nie posiadał zjazdu/wjazdu; brak było też przejścia dla pieszych przed wejściem na DDRiP. Zastosowane rozwiązania w ocenie NIK stwarzały ryzyko kolizji rowerzystów i pieszych z samochodem.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że wyznaczenie przejścia dla pieszych, czy przejścia dla pieszych z przejazdem dla rowerzystów wymaga opracowania odrębnej dokumentacji i zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych. Obecnie ZIM w Słupsku jest w trakcie opracowywania koncepcji na budowę przejścia przez ul. Bohaterów Westerplatte (w ramach zasobów własnych) w celu zgłoszenia do przyszłorocznego budżetu.

S(akta kontroli str. 913-914, 917, 958-959, 933, 940-952, 979-998)

OCENA CZĄSTKOWA

W ZIM dokonano podziału kompetencji i odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej (w tym rowerowej). W projektach planów nie wyodrębniano wydatków dotyczących infrastruktury rowerowej. W badanym okresie wzrosła: długość dróg dla rowerów, dróg dla pieszych i rowerów oraz długość pasów ruchu dla rowerów. ZIM prawidłowo przeprowadził dwa skontrolowane zamówienia publiczne. W jednym przypadku (z dwóch badanych) dokonano zmiany umowy pomimo, iż nie wystąpiły okoliczności określone z art. 144 ust. 1 upzp (niezgodnie z jej treścią przedłużono okres realizacji zadania). Infrastruktura rowerowa w obu badanych zamówieniach została prawidłowo wykonana i rozliczona. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w szczególności mogące ujemnie wpływać na bezpieczeństwo ich użytkowania polegające m.in. na braku właściwego oznakowania dróg dla rowerów.

OBSZAR

3. Utrzymanie prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej

Opis stanu faktycznego

3.1. ZIM nie prowadził ewidencji pozwalającej wyodrębnić wysokość zaplanowanych i wydatkowanych kwot na utrzymanie infrastruktury rowerowej. Czynności te realizowane były w ramach zadań dotyczących utrzymania infrastruktury drogowej, które obejmowały konserwację, utrzymanie i remonty m.in.: nawierzchni jezdni, chodników, zatok parkingowych, autobusowych i innych elementów ulic, urządzeń

bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁵, kanalizacji deszczowej, sygnalizacji świetlnej, oczyszczania pasów drogowych, opróżniania koszy ulicznych.

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 kwoty³⁶, w 2020 – 90,3%³⁷, w 2021 r. – 76,9%³⁸, zaś w 2022 r. – 59,8%³⁹ zgłoszonego zapotrzebowania. Kwoty te uległy zmianom w trakcie roku: w 2019 r. zwiększono do 73,3%⁴⁰, w 2020 r. zmniejszono do 87,1%⁴¹, w 2021 r. zwiększono do 78,9%⁴², w 2022 r. zmniejszono do 59,5%⁴³.

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%.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że zapotrzebowanie na utrzymanie infrastruktury drogowej ogółem, w tym przeznaczonej dla rowerzystów dla danego roku było ustalane na podstawie oceny realnych potrzeb. Corocznie zadania przewidziane do wykonania w ramach bieżącego utrzymania infrastruktury rowerowej obejmowały naprawę i remonty infrastruktury rowerowej oraz utrzymanie oznakowania infrastruktury rowerowej, w tym wymianę oraz mycie oznakowania pionowego oraz odmalowanie oznakowania poziomego.

(akta kontroli str. 8, 824, 828-829, 835, 842-846, 849-900, 909, 920, 924-931, 933, 940-944, 963-966, 1001-1002, 1004-1005)

3.2. Ewidencja dróg prowadzona była komputerowo w Systemie Wspomagającym Zarządzanie Drogami i Ruchem Drogowym WZDR. Geometria drogi w postaci graficznej umieszczana była w plikach dgn., dodatkowo geometria i dane atrybutowe elementów drogi przechowywane są w bazie danych. Na podstawie informacji z bazy danych, aplikacja Książka drogi/ulicy wchodząca w skład systemu WZDR, generowała książki drogi w programie zewnętrznym Excel i zapisywała je w formie pliku xls. Mapa techniczno-eksploatacyjna również prowadzona była z wykorzystaniem WZDR funkcjonującego na bazie aplikacji Bentley Map PowerView. Książki drogi były prowadzone według układu wskazanego w załączniku Nr 1 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 tunelom⁴⁴. Numery nadawane drogom składały się z trzech elementów wymienionych w § 5 ust. 2 pkt 4 lit. a tego rozporządzenia, a dane do tabel z załącznika Nr 1 do rozporządzenia o numerach: 3b oraz od 8 do 11 były generowane automatycznie na podstawie informacji z mapy cyfrowej.

ZIM nie wprowadzał do Książek drogi informacji o: przeprowadzonych kontrolach okresowych, opracowaniach projektowych oraz protokołach odbioru robót.

W okresie objętym kontrolą ZIM nie wykonywał objazdów dróg i nie prowadził dzienników objazdów dróg o których mowa w § 9 ust.1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

(akta kontroli str. 521, 523-641, 643-802, 804-805, 821, 976-977)

³⁵ W szczególności: barierki, progów, słupków, luster.

³⁶ Przyznano 18 456,1 tys. zł.

³⁷ Przyznano 16 887,2 tys. zł.

³⁸ Przyznano 14 212,4 tys. zł.

³⁹ Przyznano 13 404,3 tys. zł.

⁴⁰ Plan zwiększono do kwoty 18 555,3 tys. zł.

⁴¹ Plan zmniejszono do kwoty 16 288,9 tys. zł.

⁴² Plan zmniejszono do kwoty 14 586,5 tys. zł.

⁴³ Plan zmniejszono do kwoty 13 330,9 tys. zł.

⁴⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że powierzchnia pasów ruchu dla rowerów była wliczana w powierzchnię jezdni, natomiast do powierzchni ścieżek rowerowych wliczano tylko drogi rowerowe. Wyjaśnił również, że aktualizacja map geometrii elementów drogi po ich przebudowach zlecana była podmiotom zewnętrznym (w przypadku drobnych zmian wykonywana była we własnym zakresie). Mapa techniczno-eksploatacyjna była aktualizowana we własnym zakresie. Ostatnie zmiany map geometrii drogi dokonane były we własnym zakresie i dotyczyły ul. Łady-Cybulskiego. Wcześniejsze zmiany dokonywane były przez podmiot zewnętrzny w okresie luty-czerwiec 2022 r. Mapa techniczno-eksploatacyjna była aktualizowana w 2020 r. po przebudowie szerokości drogi powiatowej (ul. Kowalskiej).

(akta kontroli str. 801-802, 805, 821)

3.3. ZIM dokonywał okresowych kontroli stanu technicznego dróg objętych badaniem przez NIK⁴⁵, do czego był zobowiązany art. 62 ust.1 pkt 1-2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁶. Kontrole były prowadzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej⁴⁷.

Protokoły z kontroli rocznych za 2020 r. (przeprowadzone w listopadzie) oraz za 2021 r. zawierały elementy wskazane w art.62a ust. 2 oraz ust. 3 wymienionej ustawy⁴⁸. W dwóch przypadkach (po jednym w latach 2020-2021) wydano zalecenia dotyczące ścieżki rowerowej. Zalecenia z 2020 r. dotyczące stanu nawierzchni ścieżki rowerowej nie zostały powtórzone w protokole z kontroli w roku następnym.

(akta kontroli str. 521, 523-642, 647, 662, 691, 708, 729, 772, 785, 800, 804, 806, 822, 932-952)

3.4. W latach 2019-2022 (do 31 marca) ZIM nie otrzymał od organów nadzoru budowlanego postanowień lub decyzji w sprawie niewłaściwego stanu technicznego infrastruktury rowerowej. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Słupska nie posiadał informacji o ewentualnych katastrofach budowlanych odcinków dróg w rozumieniu art. 73 Prawa budowlanego.

W treści protokołów rocznych kontroli stanu technicznego sieci drogowej nie wskazano potrzeb remontowych dotyczących infrastruktury rowerowej na odcinkach poddanych badaniu szczegółowemu.

(akta kontroli str. 528-640, 803, 823, 839, 847-848)

3.5. Przeprowadzone w toku czynności kontrolnych oględziny sześciu odcinków⁴⁹ DDR wykazały, że Zarząd zapewniał odpowiedni stan techniczny i estetyczny widocznych elementów infrastruktury rowerowej.

Szerokość dwukierunkowych DDR na utrzymywanych przez Zarząd drogach (których budowę zakończono w okresie objętym kontrolą) wynosiła od 2,5 do 2,52 m w terenie zabudowy, co było zgodne § 47 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁵⁰. Szerokość pasów

⁴⁵ ul. Karola Kniaziewicza, ul. Europejska, ul. Józefa Piłsudskiego (część gminna), ul. Legionów Polskich, ul. Marii Zaborowskiej, Aleja 3 Maja, ul. Marty Aluchny-Emelianow, ul. Edwarda Łady-Cybulskiego

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. – dalej: „Prawo budowlane”

⁴⁷ Wybrany do tej czynności przez ZIM w trybie zapytania ofertowego

⁴⁸ Przepis obowiązujący od 19.09.2020 r.

⁴⁹ Oględziny w zakresie utrzymania infrastruktury rowerowej przeprowadzono na następujących odcinkach:

1. ul. Marty Aluchny-Emelianow w otoczeniu ronda Szafranka-Aluchny (pasy ruchu dla rowerów na długości około 100 metrów),
2. ul. Edwarda Łady-Cybulskiego od ronda Szafranka-Aluchny do ul. Bohaterów Westerplatte (pasy ruchu dla rowerów około 230 metrów),
3. ul. Józefa Piłsudskiego na długości od ronda przy ul. Jana Sobieskiego do ronda przy ul. Witolda Małcużyńskiego (DDR na długości około 600 metrów),
4. ul. Legionów Polskich na długości od ronda gen. Józefa Hallera do ronda przy ul. Marii Zaborowskiej (DDR około 400 metrów),
5. ul. Marii Zaborowskiej od ul. Legionów Polskich (DDR na długości około 95 metrów)
6. Alej 3 Maja od stacji rowerowej przy ul. Tadeusza Rejtana do ronda przy ul. Jana Sobieskiego (DDR na długości około 850 m)

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz.124, ze zm. (dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg”)

ruchu dla rowerów w jednym przypadku (przy ul. Marty Aluchny-Emelianow) wynosiła 1,5 m, co zgodne było z § 46 ust. 3 wymienionego rozporządzenia, a w drugim przypadku (przy ul. Edwarda Łady – Cybulskiego) pas ruchu był węższy i wynosił 1,45 m.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że zgodnie z odrębnymi dokumentami obowiązującymi w trakcie prowadzenia i odbioru robót budowlanych – Specyfikacją Techniczną Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych dopuszczono odchylenie szerokości wykonanej warstwy ścieralnej jezdni od projektowanej nie więcej niż ± 5 cm. Pasy dla rowerów są elementem jezdni. Stwierdzone odchylenie od projektowanych szerokości mieściły się w dopuszczalnej różnicy.

Infrastruktura rowerowa (na ulicach: Edwarda Łady-Cybulskiego, Legionów Polskich, Marii Zaborowskiej, Alei 3 Maja) wybudowana została⁵¹ w miejscach występowania włazów zabezpieczających i innych elementów instalacji prowadzonych w pasie drogi. Dyrektor ZIM wyjaśnił, że gęstość umieszczonych sieci nie pozwala na ich relokację, a przebudowa w miejscach gdzie byłoby to możliwe wiąże się z dużymi kosztami.

W ramach utrzymywanej przez Zarząd infrastruktury rowerowej stosowano w obrębie skrzyżowań⁵² tzw. odgięcia, wydłużające drogę jazdy rowerzysty względem drogi jazdy samochodów.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że rondo na skrzyżowaniu Alei 3 Maja i ul. Jana III Sobieskiego jest rondem dwupasowym. Zastosowane parametry „odgięcia” dla drogi dla rowerów miały na celu dostosowanie rozwiązań projektowych do istniejącej infrastruktury (jest to koniec odcinka przebudowy) i połączenie z istniejącą drogą dla rowerów po drugiej stronie jezdni z ul. Jana III Sobieskiego. Przyjęcie takiego rozwiązania miało na celu ograniczenie i rozsuniecie punktów kolizji przy zjeździe z ronda i wjeździe na rondo oraz połączenie istniejącego przejścia z przejazdem.

Infrastruktura rowerowa na jednym z odcinków DDR⁵³ wyznaczona została po nierównym terenie (podjazd/zjazd). Maksymalne pochylenie infrastruktury rowerowej, dostosowanej do pochylenia jezdni i chodnika, wynosi na tym odcinku 10%. Powyższe było zgodne z obowiązującym do 12 września 2019 r., a więc w czasie (przygotowania) realizacji omawianej inwestycji, brzmieniem § 48 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

W przypadku dwóch skrzyżowań⁵⁴ znak A-7 „ustęp pierwszeństwa” zamontowano bezpośrednio przed skrzyżowaniem jak i przed skrzyżowaniem z ruchem okrężnym; w obu przypadkach przed tymi znakami znajdują się: ścieżka rowerowa i przejście dla pieszych przechodzące przez jezdnię.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że znaki ustawione zostały zgodnie z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu, rozwiązaniami zastosowanymi w całym mieście i były zgodne z zamierzeniami zarządzającego ruchem, a mianowicie rozwiązanie takie nie dawało pierwszeństwa przejazdu rowerzystom natomiast pierwszeństwo pieszych wynika z innych przepisów.

(8, 130-134, 220-224, 521, 807-820, 917-918, 921, 958-961, 979-998)

3.6. Dyrektor ZIM poinformował, że w latach 2019-2022 (do 31 marca) do ZIM nie wpływały skargi, wnioski, petycje na utrzymanie infrastruktury rowerowej. Postulaty

⁵¹ Zgodnie z projektem organizacji ruchu dla tych odcinków.

⁵² Skrzyżowania z ruchem okrężnym przy Alei 3 Maja

⁵³ ul. Legionów Polskich. Prace budowlane rozpoczęto w dniu 30.08.2019 r. i zakończono w dniu 10.09.2020 r. na podstawie projektu zatwierdzonego w dniu 28.01.2019 r.

⁵⁴ Przy ul. Marii Zaborowskiej i ul. Legionów Polskich.

związane z przygotowaniem i realizacją infrastruktury rowerowej opisano w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 8, 323-324)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Stwierdzono, że osiem badanych książek drogi⁵⁵ prowadzonych było nierzetelnie. W tabelach Nr 5 Książki drogi⁵⁶ nie zawarto informacji o 22 kontrolach rocznych⁵⁷ za lata 2019-2021 oraz siedmiu kontrolach pięcioletnich z 2017 r.⁵⁸.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że braki w bieżącym wprowadzaniu informacji o okresowych przeglądach dróg do książki dróg były spowodowane ograniczeniami kadrowymi. Pomimo przyznania dodatkowego etatu na stanowisko inspektora nadzoru inwestycyjnego (na wniosek ZIM) i ogłaszania kolejnych naborów na to stanowisko, nie zgłosił się żaden kandydat.

(akta kontroli str. 521, 523, 648, 663, 670, 692, 709, 730, 773, 786, 800, 839, 847-848, 920, 922-923, 932-952, 962)

2. Pomimo prowadzenia ww. okresowych kontroli stanu technicznego wynikających z Prawa budowlanego, ZIM nie przeprowadzał okresowych kontroli stanu dróg określonych w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach⁵⁹. W konsekwencji ich braku nie prowadzono dziennika objazdu dróg, o którym mowa § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. W dzienniku takim winny być wskazywane m.in. zauważone usterki braki i uszkodzenia odcinka drogi oraz zalecenia pokontrolne wraz z terminem realizacji.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że nie prowadzono dzienników z uwagi na brak objazdów dróg, co wynikało z ograniczeń kadrowych. Pomimo przyznania dodatkowego etatu na stanowisko inspektora nadzoru inwestycyjnego (na wniosek ZIM) i ogłaszania kolejnych naborów na to stanowisko, nie zgłosił się żaden kandydat.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do niewykonywania wszystkich zadań określonych w przepisach prawa.

(akta kontroli str. 521, 523, 641, 647, 662, 669, 691, 708, 729, 772, 785, 800, 804, 932-952)

3. Zlecono⁶⁰, wykonano⁶¹ i rozliczono⁶² prace w ramach umowy z dnia 15 stycznia 2019 r., których zakres nie został w niej przewidziany. Umowa ta bowiem dotyczyła napraw i remontów dróg, natomiast ww. prace – zgodnie z kosztorysem powykonawczym – obejmowały wykonanie nowych powierzchni pod stacje rowerowe w siedmiu lokalizacjach.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że zgodnie z umową zrealizowano roboty budowlane w obrębie pasa drogowego oraz że cena za część prac budowlanych znajdowała się w kosztorysie ofertowym, za wyjątkiem utwardzenia za pomocą kraty trawnikowej, przy wycenie której skorzystano z postanowień § 7 pkt 3 umowy odnoszącego się do wyceny robót nieprzewidzianych w ofercie.

⁵⁵ Objętych oględzinami

⁵⁶ Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych

⁵⁷ O których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁵⁸ O których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ W dniu 5 czerwca 2019 r.

⁶¹ W dniu 24 czerwca 2019 r.

⁶² W dniu 28 czerwca 2019 r.

W ocenie NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z warunkami zamówienia określonymi przy wyborze wykonawcy (część II postępowania) jak i w podpisanej umowie, jej przedmiotem były prace budowlane, ale tylko te przywracające pierwotny stan drogi (w tym ścieżki rowerowej i innych elementów ulic). W przedmiotowej sprawie ZIM zlecił wykonanie nowych nawierzchni służących innym celom.

(akta kontroli str. 849-889, 920, 924-931, 933, 940-944, 963-966, 999-1000, 1003)

4. W sposób niegospodarny wydatkowano 9,7 tys. zł na budowę stacji rowerowej przy ul. Stanisława Konarskiego (w ramach zlecenia na budowę siedmiu takich stacji o łącznej wartości 80,7 tys. zł).

Budowę stacji Dyrektor ZIM zlecił w dniu 5 czerwca 2019 r. Zadanie odebrano w dniu 24 czerwca 2019 r. Wartość prac polegających na: wybraniu i wywozie urobku, wykonaniu: warstw odsączających o grubości 10 cm z piasku z zagęszczeniem i warstw podbudowy grubości 15 cm z kruszywa łamanego z zagęszczeniem oraz na budowie nawierzchni z płyt wielootworowych ażurowych, wyceniono na 9,7 tys. zł (brutto) i taką kwotę zapłacono w dniu 23 lipca 2019 r.

Podczas oględzin zadania przeprowadzonych w dniu 1 sierpnia 2022 r. stwierdzono, że przedmiotowa stacja już nie istniała. Ustalono, że została rozebrana w związku z przebudową ulicy, rozpoczętą w dniu 23 lipca 2021 r.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że na dzień zlecenia budowy stacji rowerowych ZIM nie posiadał informacji o przystąpieniu do realizacji przebudowy ulic Stanisława Konarskiego.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. ZIM zlecił bowiem w dniu 10 kwietnia 2018 r. projekt na wykonanie przebudowy ul. Stanisława Konarskiego, wobec czego przed wykonaniem stacji rowerowej, posiadał informacje o planowanych pracach w zakresie przebudowy tej ulicy.

(akta kontroli str. 849-889, 933, 940-946, 963-972, 974-975)

5. Część rozwiązań zrealizowanych na sześciu drogach poddanych oględzinom nie odpowiadała obowiązującym przepisom w zakresie zapewnienia bezpiecznej jazdy rowerem.

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 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, stosuje się na jezdni jednokierunkowej.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że z uwagi na brak odpowiedniego oznakowania pionowego pasów dla rowerów znak ten nieprawidłowo jest stosowany. Wymienione ulice były pierwszymi ulicami w mieście Słupsku, na których zastosowano jednokierunkowe pasy ruchu dla rowerów. Ich powstanie było nowością dla mieszkańców, a zapoznanie się z tym rozwiązaniem wymagało czasu. Zastosowanym oznakowaniem chciano w jak najbardziej czytelny sposób wskazać im jednokierunkowość pasów ruchu dla rowerów i ich lokalizację na jezdni, dlatego z katalogu dostępnych znaków zdecydowano się na zastosowanie znaków F-19;

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 warunków technicznych dla znaków drogowych,

w przypadku zastosowania znaku poziomego P-10, konieczne jest zastosowanie znaku pionowego D-6.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że oznakowanie przejść dla pieszych przez drogi dla rowerów w postaci oznakowania poziomego P-10 bez ustawiania oznakowania pionowego D - 6 jest stosowane w mieście od lat, sprawdza się, a dostawienie dodatkowych znaków D-6 w takiej sytuacji spowoduje niepotrzebne zwiększenie liczby oznakowania, czego chciano uniknąć, ponieważ w przestrzeni miejskiej i tak występuje już bardzo duża liczba znaków. Dyrektor przyznał, że było to rozwiązanie nieprawidłowe w związku z powyższym ZIM przeanalizuje nieprawidłowo wyznaczone przejścia dla pieszych przez drogi dla rowerów i rozpatrując każdy przypadek indywidualnie podejmie decyzje bądź o uzupełnieniu oznakowania pionowego, bądź o likwidacji oznakowania poziomego.

c) przy jednej z DDR⁶³ 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 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych (2,5 m).

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że nieprawidłowość została usunięta w dniu jej stwierdzenia.

(akta kontroli str. 918, 933, 938-952, 960, 979-998)

OCENA CZĄSTKOWA

Infrastruktura przeznaczona dla rowerzystów poddana oględzinom była w dobrym stanie technicznym. Stwierdzono jednak przypadki jej niewłaściwego oznakowania. ZIM nie dokonywał objazdów dróg, a osiem skontrolowanych Książek dróg było niekompletnych – nie wprowadzano do nich informacji o przeprowadzonych kontrolach okresowych. W jednym przypadku zlecono, wykonano i rozliczono prace w ramach umowy, których zakres nie został w niej przewidziany. W sposób niegospodarny wydatkowano 9,7 tys. zł brutto na budowę jednej z siedmiu wybudowanych stacji rowerowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wprowadzenie do Książek dróg danych o przeprowadzonych kontrolach okresowych.
2. Zapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg (objazdów dróg).
3. Zapewnienie zlecenia, wykonywania i rozliczania prac w ramach zawartych umów wyłącznie w zakresie, który został przewidziany w tych umowach.
4. Dokonywanie zmian w umowach o udzielenie zamówienia publicznego, wyłącznie w przypadkach określonych w przepisach dotyczących zamówień publicznych.
5. Dostosowanie przyjętego oznakowania dróg dla rowerów oraz dróg dla rowerów i pieszych do obowiązujących w tym zakresie przepisów.
6. Kontynuowanie działań mających na celu opracowanie nowych zasad organizacji ruchu zapewniających bezpieczeństwo jej użytkownikom przy ul. Europejskiej.
7. Zapewnienie ponoszenia wydatków na zadania, których lokalizacja uwzględni wcześniejsze plany inwestycyjne.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁶³ Aleja 3 Maja.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

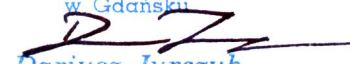
Gdańsk, dnia 31 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
Dariusz Jurczuk

podpis



LGD.410.007.06.2022

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 ZARZĄDZIE INFRASTRUKTURY MIEJSKIEJ W SŁUPSKU.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Tomasz Staboszowski

