



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.01.2022

Pan
Krystian Kinastowski
Prezydent Miasta Kalisza
Urząd Miejski w Kaliszu
ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kaliszu, ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz (dalej: UM, Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza od 22 listopada 2018 r. (dalej: Prezydent)
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. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.3. Nadzór nad utrzymaniem prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I kwartał) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/94/2022 z 16 maja 2022 r. Krzysztof Kowalak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/93/2022 z 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Założenia związane z rozwojem infrastruktury rowerowej zostały zawarte w uchwalonych przez Radę Miasta Kalisza dokumentach strategicznych, których treść była w tym zakresie spójna. W Urzędzie monitorowano działania związane z realizacją tych założeń, przy czym wpływ na poziom realizacji założonych celów o charakterze inwestycyjnym miały możliwości finansowe budżetu.

Rozwojem i utrzymaniem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej Miasta Kalisza zajmował się, nadzorowany przez Prezydenta, Zarząd Dróg Miejskich w Kaliszu (dalej: ZDM lub Zarząd). Jedynie zadania związane z utrzymaniem zieleni miejskiej, w tym ulicznej, przypisano Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: WGOŚ). W okresie objętym kontrolą sieć dróg rowerowych uległa wydłużeniu. Wydatki poniesione na rozwój infrastruktury drogowej w tym rowerowej wykazywały trend wzrostowy. W Urzędzie monitorowano działania związane z realizacją zadań w tym obszarze w ramach nadzoru nad ZDM.

W mieście zapewniono co do zasady prawidłowe utrzymanie stanu infrastruktury rowerowej. Dla odcinków dróg rowerowych, które poddano oględzinom, zostały zatwierdzone projekty organizacji ruchu, jednak odcinki te nie zostały poddane obowiązkowym kontrolom, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴. Występującą na dwóch odcinkach zieleni ograniczającą widoczność usunięto w trakcie trwania kontroli NIK.

NIK skontrolowała również działalność Zarządu w zakresie utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Szczegółowe ustalenia kontroli w powyższym obszarze zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora ZDM.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Najważniejsze założenia związane z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej przyjęto w dokumencie o nazwie „Koncepcja przebiegu tras rowerowych dla Miasta Kalisza”⁵ z 1 sierpnia 2016 r. (dalej: Koncepcja).

Koncepcja stanowiła podstawowy element procesu planowania rozwoju sieci rowerowej oraz zdefiniowała najważniejsze, z punktu widzenia ruchu rowerowego, korytarze komunikacyjne w Mieście. Do stworzenia Koncepcji przyjęto zasadę tzw. 5 wymogów, polegającą na spełnieniu następujących wymagań: spójności⁶, bezpośredniości⁷, atrakcyjności⁸, bezpieczeństwa⁹ oraz wygody¹⁰. Zakładała ona wytyczenie kluczowego szkieletu połączeń ujętych w dwóch kategoriach: trasy główne (osiem) oraz trasy pozostałe (14). Według założeń Koncepcji, realizacja

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

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784 (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem).

⁵ Zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Kalisza Zarządzeniem nr 145/2017 z 6 marca 2017 r.

⁶ Tj. infrastruktura rowerowa tworzy spójną całość i łączy wszystkie cele i źródła podróży.

⁷ Tj. minimalizacja współczynnika wydłużenia.

⁸ Tj. system rowerowy jest czytelny dla użytkownika, bezpieczny społecznie, dobrze powiązany z funkcjami miasta i odpowiada potrzebom użytkowników.

⁹ Tj. infrastruktura rowerowa gwarantuje bezpieczeństwo ruchu drogowego zarówno rowerzystów jak i innych użytkowników dróg.

¹⁰ Tj. minimalizacja współczynnika opóźnienia; możliwie wysoka prędkość projektowa.

ww. sieci dróg miała przyczynić się m.in. do wzrostu ruchu rowerowego (poprawa mobilności wszystkich mieszkańców), poprawy bezpieczeństwa mieszkańców i odwiedzających gminę, wzrostu atrakcyjności turystycznej regionu, obniżenia kosztów utrzymania infrastruktury oraz ograniczenia hałasu i emisji trujących gazów. Wykonanie koncepcji powierzono Dyrektorowi ZDM, a nadzór nad jej wykonaniem właściwemu merytorycznie Wiceprezydentowi Miasta Kalisza. Prezydent wyjaśnił, że nadzór nad realizacją koncepcji odbywał się w ramach cyklicznie odbywających się narad prowadzonych przez Wiceprezydenta, a obecnie przez Prezydenta, z racji wprowadzonych zmian organizacyjnych. Dodał, że w ramach sprawowanego nadzoru, Dyrektor ZDM omawiał realizowane zadania, w tym dotyczące infrastruktury rowerowej z uwzględnieniem koncepcji. Ponadto, nadzór realizowany był także poprzez bezpośrednią wizytację realizowanego zadania. Z przywołanych narad oraz wizytacji nie sporządzano dokumentów potwierdzających ich przebieg.

(akta kontroli str. 18-26, 406-410, 602-644)

Jednocześnie, ogólne zapisy dotyczące rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, uwzględniające także kwestie związane z ochroną środowiska, ujęto również m.in. w następujących dokumentach:

- „Strategia Rozwoju Miasta Kalisza na lata 2014 – 2024”¹¹ (dalej: Strategia Rozwoju Miasta), w której wyznaczono cel operacyjny nr 7.1. – „Poprawa dostępności zewnętrznej i jakości infrastruktury transportowej”. W ramach tego celu wskazano, że dla usprawnienia systemu transportowego miasta celowe jest również tworzenie warunków dla rozwoju alternatywnych, bardziej ekologicznych środków transportu. Działaniem zmierzającym do wypełnienia tego założenia będzie budowa spójnej infrastruktury rowerowej obejmującej ścieżki i drogi rowerowe, parkingi „bike&ride”, stojaki na rowery itp. W dokumencie wskazano na obowiązek monitorowania i ewaluacji realizacji strategii. W ramach monitoringu celów strategicznych zaproponowano osiem mierników efektów jej realizacji, jednak żaden z nich nie dotyczył wprost zagadnienia rozwoju infrastruktury rowerowej. Wyznaczono natomiast cztery wskaźniki realizacji celu nr 7.1. Jednym z nich był wskaźnik „Liczba nowo wybudowanych dróg rowerowych w Kaliszu”¹²;
- „Gminny Program Rewitalizacji Miasta Kalisza”¹³, w którym w ramach jednego z celów szczegółowych (nr 4.3) wskazano na poprawę i rozbudowę infrastruktury transportu pieszego (deptaki) i rowerowego (spójny system dróg rowerowych);
- „Studium Zrównoważonego Rozwoju Transportu Aglomeracji Kalisko – Ostrowskiej”¹⁴ (dalej: AKO), w której przedstawiono koncepcję tras rowerowych łączących gminy wchodzące w skład AKO, mapę koncepcji docelowego układu tras rowerowych oraz mapę i opis propozycji inwestycji dotyczących rozwoju tras rowerowych;
- „Plan adaptacji do zmian klimatu Miasta Kalisza do roku 2030”¹⁵, którego celem jest przystosowanie funkcjonowania Miasta do zjawisk meteorologicznych powodujących zwiększoną koncentrację zanieczyszczeń powietrza. Utworzono Działanie 2.3. według którego, należy zmodernizować i rozwijać

¹¹ Przyjęta przez Radę Miasta Kalisza Uchwałą nr XLIX/651/2014 z 26 czerwca 2014 r. Zgodnie z Uchwałą Nr XXXVII/541/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 marca 2021 r. rozpoczęła się realizacja działań zmierzających do opracowania „Strategii Rozwoju Kalisza do 2030 roku”.

¹² Pozostałe wskaźniki to: „Długość nowo wybudowanych ulic w Kaliszu”, „Długość zmodernizowanych ulic w Kaliszu” oraz „Liczba nowo wybudowanych miejsc parkingowych w Kaliszu”.

¹³ Przyjęty przez Radę Miasta Kalisza Uchwałą nr XLI/512/2017 z 27 lipca 2017 r. ze zm. Ostatnia zmiana nastąpiła Uchwałą nr XLVI/634/2021 z 25 listopada 2021 r.

¹⁴ Przyjęty przez Radę Aglomeracji Kalisko – Ostrowskiej Uchwałą nr 8/2016 z 20 maja 2016 r.

¹⁵ Przyjęty przez Radę Miasta Kalisza Uchwałą nr XV/236/2019 z 29 października 2019 r.

infrastrukturę transportową (w tym rozwój transportu, ograniczenie zapotrzebowania na transport prywatny w mieście i rozwój systemu ścieżek rowerowych wraz z właściwą infrastrukturą ciągów pieszych oraz budową parkingów). Podmiotem odpowiedzialnym został Urząd;

- „Program ochrony powietrza dla strefy miasto Kalisz”¹⁶, który ma na celu m.in. rozwój alternatywnych niezmotoryzowanych form transportu (np. budowa ścieżek rowerowych oraz systemów bezobsługowego wypożyczania rowerów miejskich, w tym rowerów wspomaganych elektrycznie, utrzymywanie w czystości ścieżek rowerowych);
- „Program ochrony środowiska dla Kalisza – miasta na prawach powiatu na lata 2021 – 2030”¹⁷, w którym jednym z zadań jest rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 18-67, 527-596)

1.2. Zadania z obszaru utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, na podstawie uchwał Rady Miasta Kalisza¹⁸, zostały powierzone Zarządowi. Jednocześnie powyższymi uchwałami, Rada Miasta nadała Statut ZDM, w którym wskazano, że *celem i przedmiotem działania Zarządu jest wykonywanie na terenie Miasta obowiązku zarządcy drogi, w tym zadań z zakresu planowania, remontu, utrzymania i ochrony dróg, określonych przepisami art. 20 ustawy o drogach publicznych*¹⁹. W Statucie ZDM wymieniono zadania, do których należały m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej (...) czy też utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Wykonanie uchwał przyjętych przez Radę Miasta powierzono Prezydentowi, któremu - zgodnie z Statutem ZDM, przypisano sprawowanie nadzoru nad ZDM²⁰.

Prezydent Zarządzeniami nr 824/2018 z 22 grudnia 2018 r. oraz nr 822/2020 z 31 grudnia 2020 r. zatwierdził Regulamin Organizacyjny ZDM.

Zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących urządzania i utrzymania terenów zieleni miejskiej, w tym w szczególności: prowadzenie ewidencji terenów zieleni miejskiej, tworzenie nowych terenów zieleni miejskiej oraz bieżące utrzymanie terenów zieleni miejskiej, w tym zieleni ulicznej, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Kalisza²¹, przypisane zostały do zadań realizowanych przez WGOŚ. W Regulaminie Organizacyjnym podano, że w zakresie utrzymania zieleni ulicznej, Wydział współpracuje z ZDM.

(akta kontroli str. 18-26, 72-113, 645-656)

W Urzędzie nie utworzono stanowiska „oficera rowerowego”. Prezydent wyjaśnił, że *nie znaleziono uzasadnienia co do konieczności utworzenia takiego stanowiska*. Dodał, że *powołano Zespół do spraw organizacji ruchu na terenie Miasta (dalej: Zespół ds. organizacji ruchu)*²². W skład zespołu wchodził przedstawiciel ZDM, Komendy Miejskiej Policji oraz Straży Miejskiej. Zasadniczym celem i zakresem prac Zespołu ds. organizacji ruchu było:

¹⁶ Przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego Uchwałą nr XXI/392/20 z 13 lipca 2020 r.

¹⁷ Przyjęty przez Radę Miasta Kalisza Uchwałą nr LI/703/2022 z 31 marca 2022 r.

¹⁸ Uchwała nr XXXVIII/496/2017 z 18 maja 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 4015) oraz Uchwała nr XXXII/481/2020 z 26 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 9387).

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

²⁰ W imieniu Prezydenta nadzór mógł być sprawowany także przez zastępcę Prezydenta Miasta Kalisza.

²¹ Wprowadzonym przez Prezydenta Miasta Kalisza Zarządzeniem nr 793/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. ze zm.

²² Zarządzenie nr 183/2016 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw organizacji ruchu na terenie Miasta Kalisza, zmienione Zarządzeniem nr 509/2019 z 20 września 2019 r.

- rozpatrywanie wniosków i pism dotyczących szeroko rozumianej organizacji ruchu,
- podejmowanie inicjatyw i przedkładanie propozycji wdrażania nowych rozwiązań oraz zmian w stosunku do istniejącej organizacji ruchu,
- rozpatrywanie i opiniowanie bardziej złożonych i powodujących istotne zmiany w organizacji ruchu projektów z zakresu inżynierii ruchu,
- analiza dokumentacji technicznej na budowę i przebudowę ulic w zakresie inżynierii ruchu.

(akta kontroli str. 18-26, 69-71)

Prezydent wyjaśnił, że inwestycjami drogowymi, w tym ścieżkami pieszo-rowerowymi, przebudową ulic i chodników zajmuje się ZDM. Wskazał również, że Wydział Rozbudowy Miasta w ramach dwóch zadań, tj. 1. „Przebudowa wałów wokół Parku Miejskiego” wykonał ścieżkę pieszo – rowerową oraz 2. „Kalisz – kurs na rewitalizację” zrealizował strefę zwolnionego ruchu 30 km/h i wooneerfy²³.

(akta kontroli str. 18-26)

1.3. Aktualność Koncepcji powinna być sprawdzana nie rzadziej niż raz na 10 lat. Prezydent wyjaśnił, że od momentu jej przyjęcia minęło pięć lat stąd nie dokonywano sprawdzenia jej aktualności. Wskazał, że obecnie Miasto jest na etapie przygotowywania nowej Strategii Rozwoju Kalisza do 2030 r., a w oparciu o nią planowane będą nowe zadania m.in. w zakresie rozwoju infrastruktury rowerowej. Dodał, że pomimo spodziewanego przyjęcia Strategii, nadal będzie obowiązywała konieczność aktualizacji Koncepcji uwzględniając stan realizacji zarekomendowanych w niej działań.

Monitorowanie i ocena poziomu realizacji założeń Koncepcji dokonywana była przez Dyrektora ZDM, któremu powierzono jej wykonanie. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że monitorowanie oraz ocenę realizacji przyjętych założeń w Koncepcji realizowano poprzez analizę:

- osiągnięcia spójności powstałych i tworzonych kolejnych dróg i ścieżek pieszo-rowerowych,
- warunków bezpieczeństwa i dobrych warunków użytkowania i przemieszczania się rowerzystów,
- łatwego i w miarę dogodnego i sprawnego przemieszczania się rowerzystów do określonego źródła podróży.

Dodał, że monitorowanie i ocena prowadzone były w sposób ciągły z uwzględnieniem takich narzędzi jak obowiązujące przepisy prawa, tj. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁴, a także podręcznika - Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego z 2019 r.²⁵.

(akta kontroli str. 347-353, 406-410, 602-644)

Z kolei, w zakresie „Strategii Rozwoju Miasta” corocznie monitorowano realizację celu operacyjnego 7.1. – „Poprawa dostępności zewnętrznej i jakości infrastruktury

²³ Rodzaj ulicy w strefie zurbanizowanej, na której położono nacisk na wysoki poziom bezpieczeństwa, uspokojenie ruchu i atrakcyjność przestrzeni przy zachowaniu miejsc parkingowych i funkcji komunikacyjnej z priorytetem dla pieszych i rowerzystów. Wooneerf jest w założeniu przestrzenią publiczną, która łączy funkcje ulicy, deptaku, parkingu i miejsca spotkań mieszkańców. Podstawą projektowania ulicy tego typu jest rezygnacja z tradycyjnego podziału przestrzeni między jezdnią i chodniki oraz zastosowanie elementów małej architektury, co zniechęca kierowców do ruchu tranzytowego, nie wyklucza jednak możliwości wprowadzenia komunikacji miejskiej.

²⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 124 (dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych dróg).

²⁵ Podręcznik rekomendowany od 27 czerwca 2019 r. przez Ministra Infrastruktury do stosowania jako standard w zakresie przygotowania inwestycji budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania dróg publicznych. (dalej: Wytyczne organizacji ruchu).

transportowej” w oparciu o m.in. wskaźnik „Liczba nowo wybudowanych dróg rowerowych w Kaliszu”. Wartości osiągane przez ten wskaźnik – długość wybudowanych dróg rowerowych, jak i realizacja powyższego celu, prezentowane były w raportach o stanie gminy za lata 2019 - 2021²⁶.

(akta kontroli str. 406-410)

Do Urzędu, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły od podmiotów zewnętrznych raporty z monitorowania zagadnień dotyczących utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej, za wyjątkiem interpelacji i pism wskazanych w pkt. 1.5. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 114-130, 406-410)

1.4. W stworzonej dla Miasta koncepcji ustalono rekomendowane działania inwestycyjne, które dotyczyły trzech tras rowerowych²⁷ oraz rekomendowane działania niskokosztowe związane z czterema trasami rowerowymi²⁸, a także wprowadzeniem kontraruchu²⁹ oraz budową systemu parkingowego. Przyjęto trzyletni termin realizacji ww. działań.

Z wyznaczonych w koncepcji działań inwestycyjnych zrealizowano w całości jedno dotyczące trasy rowerowej nr 11³⁰. Pozostałe zostały zrealizowane w części³¹, tj. były na etapie opracowywania projektów³² lub ich aktualizacji³³ albo nie podejmowano żadnych działań³⁴. W przypadku działań niskokosztowych zrealizowano w części trasę rowerową nr 2³⁵, w ramach budowy systemu parkingowego utworzono zadane miejsca parkingowe dla rowerów na terenie dwóch węzłów przesiadkowych oraz umieszczono kilkadziesiąt stojaków dla rowerów oraz dopuszczono kontraruch w ścisłym centrum Miasta w strefach ruchu uspokojonego. Dyrektor ZDM dodał, że *planowane jest wprowadzenie takich rozwiązań również na kolejnych ulicach jednokierunkowych objętych strefą ruchu uspokojonego lub gdzie taka strefa zostanie wprowadzona.*

Prezydent i Dyrektor ZDM wyjaśnili, że *wdrożenie rozwiązań zawartych w koncepcji było i jest realizowane z uwzględnieniem możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych. Wskazał, że znaczna część rozwiązań przyjętych w koncepcji nie ogranicza się wyłącznie do samej budowy drogi dla rowerów³⁶ lub ścieżki pieszo-rowerowej, ale wymaga kompleksowej równoległej przebudowy lub rozbudowy całej ulicy.*

(akta kontroli str. 347-353, 602-644)

1.5. W okresie objętym kontrolą do UM³⁷ wpłynęły trzy interpelacje ze strony radnych Rady Miasta Kalisza oraz trzy pisma (wnioski) od kaliskich stowarzyszeń zajmujących się infrastrukturą rowerową. W każdym przypadku analizowano zasadność postulatu

²⁶ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kalisza (bip.kalisz.pl)

²⁷ Tj. nr. 1, 7 oraz 11.

²⁸ Tj. nr. 2, 4, 13 oraz 22.

²⁹ Dwukierunkowy ruch rowerów na jezdni drogi jednokierunkowej bez wyznaczania pasów ruchu dla rowerów; ruch rowerów w kierunku zgodnym z kierunkiem ruchu innych pojazdów odbywa się na zasadach ogólnych, a rowery poruszające się w przeciwnym kierunku jadą „pod prąd”.

³⁰ Wykonana została DDR łącząca ul. Młynarską z Rondem Westerplatte.

³¹ Np. w ramach trasy rowerowej nr 1 zrealizowano ścieżki pieszo-rowerowe po obu stronach ul. Stawiszynskiej na odcinku al. Wojska Polskiego – ul. Szeroka.

³² Np. w ramach trasy rowerowej nr 1 opracowywany jest projekt przebudowy Placów Kilińskiego i Jana Pawła II w ramach których uwzględnione zostaną ścieżki rowerowe i ścieżki pieszo-rowerowe poza jezdnią.

³³ Np. w ramach trasy rowerowej nr 7 aktualizacja projektu na budowę kładki pieszo-rowerowej podwieszanej do konstrukcji mostu kolejowego wzdłuż linii kolejowej nad rzeką Prosną.

³⁴ Np. w ramach trasy rowerowej nr 7 budowa połączenia trasy rowerowej z Mostem Warszawskim – rampa wjazdowa przynajmniej po jednej stronie mostu.

³⁵ Obecnie, w ramach zadania pn. „Rozbudowa ulic w ciągu drogi wojewódzkiej nr 450 na odcinku od „Rogatki” do granicy miasta Kalisza – etap I, wykonywana jest DDR oraz ścieżka pieszo-rowerowa na całej długości ul. Nowy Świat (od Trasy Bursztynowej do ul. Górnośląskiej) a także na ul. Częstochowskiej na odcinku Rondo Ptolemeusza – ul. Kubusia Puchatka. Dyrektor wskazał, że całe zadanie będzie zakończone w bieżącym roku.

³⁶ Dalej: DDR

³⁷ W okresie objętym kontrolą do Zarządu Dróg Miejskich w Kaliszu nie wpłynęły skargi dotyczące infrastruktury rowerowej.

oraz terminowo informowano wnoszących o ich rozstrzygnięciu. Postulaty dotyczyły m.in. ogólnej poprawy infrastruktury rowerowej, wprowadzenia rozwiązań ułatwiających życie rowerzystom i zwiększenia bezpieczeństwa na drodze, wprowadzenia strefy Tempo 30, umieszczenia na wybranych odcinkach ścieżek pieszo – rowerowych znaków graficznych i napisów związanych z promocją bezpieczeństwa, wykonania przejść dla pieszych na ścieżkach rowerowych, utworzenia w ZDM stanowiska specjalisty do spraw infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 114-130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Rozwojem i utrzymaniem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej Miasta zajmował się ZDM, którego obowiązki określono w Statucie oraz Regulaminie Organizacyjnym Zarządu. W Urzędzie przyjęto dokumenty o charakterze strategicznym, w których wskazano cele związane z rozwojem infrastruktury rowerowej. W głównym dokumencie, tj. w koncepcji, nie określono, co prawda konkretnych mierników pozwalających śledzić rozwój infrastruktury rowerowej, niemniej jednak wskazano w niej zadania do realizacji w ciągu trzech lat. Z uwagi na ograniczone środki finansowe nie zrealizowano wszystkich zarekomendowanych w koncepcji zadań. W Urzędzie nie utworzono stanowiska „oficera rowerowego”. Powołano natomiast zespół ds. organizacji ruchu, który prowadził sprawy związane z organizacją ruchu. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły trzy interpelacje radnych Rady Miasta Kalisza oraz trzy wnioski od kaliskich stowarzyszeń w zakresie infrastruktury rowerowej. W każdym przypadku Urząd udzielił terminowej odpowiedzi.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Sieć dróg miejskich³⁸ obejmowała wg stanu na 31 marca 2022 r. drogi o długości 318 km. W skład DDR wchodziły odcinki o łącznej długości 75 km³⁹ z czego drogi dla pieszych i rowerzystów stanowiły 68,35 km (tj. 91% ogólnej długości DDR), 3,43 km drogi dla rowerów oraz 3,26 km pasy ruchu dla rowerów. Stosunek infrastruktury rowerowej do ogólnej długości dróg miejskich wynosił 23,6%, natomiast 1241 mieszkańców przypadało na 1 km infrastruktury rowerowej. W mieście na koniec I kwartału 2022 r. nie występowały kontrapasy⁴⁰ oraz pasy ruchu dla rowerów w ciągu dróg, na których dopuszczalna prędkość pojazdów była wyższa niż 50 km/h. Na terenie Miasta zlokalizowano dwa zadaszony parkingi rowerowe oraz cztery miejsca obsługi rowerzystów⁴¹.

(akta kontroli str. 6)

2.2. Zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej realizowane były przez ZDM na podstawie Regulaminu Organizacyjnego ZDM⁴² wprowadzonego przez Prezydenta. Realizacja tych prac odbywała się w każdym roku w oparciu o przyjęty budżet dla Zarządu. Powyższa kwestia została również omówiona w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 18-26, 72-113, 427-491)

³⁸ Powierzchnia miasta Kalisza wynosiła 69,37 km²

³⁹ Infrastruktura zarządzana przez ZDM oraz UM.

⁴⁰ Jednokierunkowe pasy ruchu dla rowerów wyznaczone na jezdni ulicy jednokierunkowej przeznaczone dla ruchu rowerów w kierunku przeciwnym do obowiązującego pozostałe pojazdy.

⁴¹ Ogólnodostępne miejsca wyposażone w urządzenia przydatne do obsługi rowerów.

⁴² Tj. Zarządzenia nr: 824/2018 z 22 grudnia 2018 r. oraz 822/2020 z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Kaliszu (wcześniej Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Kaliszu).

Od 31 sierpnia 2020 r. wprowadzono w Mieście - Wytoczne organizacji ruchu.
(akta kontroli str. 68)

2.3. Nadzór nad działalnością ZDM sprawował Prezydent. Pracami samego Zarządu kierował Dyrektor, którego zatrudnia i zwalnia Prezydent. Zarząd przekazywał do Urzędu informacje w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej składając propozycje do projektów planu budżetu. Corocznie składano także sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Prezydent wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli ani audytu wewnętrznego w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących sieci infrastruktury rowerowej oraz utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej przez ZDM, gdyż nie były one ujęte w planie kontroli dla Stanowiska Pracy ds. Kontroli, a także w planie audytu wewnętrznego dla Stanowiska Pracy ds. Audytu Wewnętrznego zatwierdzonego przez Prezydenta. Podał natomiast, że Stanowisko Pracy ds. kontroli przeprowadziło kontrolę problemową w ZDM, której przedmiotem była kontrola realizowanego budżetu w 2021 r. pod kątem rachunkowości i finansów – wydatki budżetowe. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie ZDM.

(akta kontroli str. 354-382, 427-491, 597-601, 645-674)

2.4. Wysokość zaplanowanych wydatków inwestycyjnych na powstanie lub ulepszenie infrastruktury drogowej w tym infrastruktury rowerowej wg zapisów budżetu miasta wyniosła w 2019 r. 44.288,2 tys. zł, w 2020 r. 42.875,7 tys. zł, w 2021 r. 67.057,3 tys. zł oraz w 2022 r. 61.179,7 tys. zł. W każdym roku plany budżetowe uległy zwiększeniu w: 2019 r. o 25,6%, 2020 r. o 12,76%, 2021 r. o 0,16% oraz 2022 r. o 15,11%. Wykonanie planu w latach 2019 - 2021 sięgało poziomu 79% -84%, a na koniec I kw. 2022 r. ponad 4%. Wysokość środków wydatkowanych spoza budżetu miasta wyniosła w 2019 r. 16.424,3 tys. zł, z czego 11.434,9 tys. zł pochodziło ze środków unijnych a 4.989,4 tys. zł z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS), w 2020 r. 5.993,5 tys. zł, z czego 4.966,4 tys. zł z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej: RFIL) a 1.027,1 tys. zł z FDS, w 2021 r. 10.780,6 tys. zł z czego ze środków unijnych 8.515,8 a z RFIL 2.264,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 7)

Wysokość środków wydatkowanych w 2019 r. na powstanie lub ulepszenie infrastruktury rowerowej wyniosła 2.691,9 tys. zł, z czego 2.345,5 tys. zł wydatkowano na drogi dla pieszych i rowerów, 346,4 tys. zł na drogi dla rowerów, w 2020 r. 2.133,4 tys. zł z czego 1.850,2 tys. zł na strefy prędkości ograniczonej do 30 km/h, 163,8 tys. zł na drogi dla pieszych i rowerów, 59,3 tys. zł na zadane parkingi rowerowe, 54,8 tys. zł na drogi dla rowerów oraz 5,4 tys. zł na miejsca obsługi rowerzystów, w 2021 r. 3.778,1 tys. zł z czego 3.242,0 tys. zł na strefy prędkości ograniczonej do 30 km/h, 301,1 tys. zł na drogi dla pieszych i rowerów oraz 235,0 tys. zł na drogi dla rowerów. W I kwartale 2022 r. wydatkowano 427,3 tys. zł na drogi dla rowerów.

(akta kontroli str. 11)

2.5. W porównaniu do stanu zasobów infrastruktury rowerowej, który na koniec 2018 r. wynosił 67,60 km, następował stały jej przyrost odpowiednio o 3,94 km na koniec 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego, o 2,13 km na koniec 2020 r. oraz o 1,37 km na koniec 2021 r. Na przestrzeni całego okresu całkowity jej przyrost

wyniósł 7,44 km⁴³ (tj. o 11% w stosunku do stanu z końca 2018 r.).

(akta kontroli str. 6)

2.6. W okresie objętym kontrolą na terenie Kalisza wprowadzono usługę wypożyczalni rowerów miejskich. Nadzór nad usługodawcą prowadzony był przez ZDM.

W latach 2019 – 2021 (w I kwartale 2022 r. wypożyczalnia rowerów miejskich nie funkcjonowała⁴⁴) łączna liczba udostępnionych rowerów wyniosła odpowiednio: 283, 283 oraz 168, w tym rowery zwykłe 240, 240 i 136, rowery dziecięce 25, 25 i 25 oraz rowery transportowe 12, 12 i 3. Miejsc poboru/zwrotu roweru było po 30 w 2019 i 2020 r. oraz 17 w 2021 r. Liczba wypożyczeń rowerów kształtowała się następująco: w 2019 r. 122628, w 2020 r. 53749 (spadek o 56% r/r) oraz w 2021 r. 17482 (spadek o 67% r/r). W związku z funkcjonowaniem usługi wypożyczalni rowerów poniesiono wydatki w kwocie 1 133 937,00 zł w 2019 r., 1 106 938,00 zł w 2020 r. (spadek o 2,38% r/r) oraz 739845,00 zł w 2021 r. (spadek o 33,16% r/r).

Prezydent podał, że *na obecnym etapie Miasto Kalisz nie planuje wprowadzenia zmian w zakresie wypożyczalni rowerów miejskich.*

Funkcjonowanie systemu wypożyczania rowerów miejskich nie było przedmiotem niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą systematycznie wzrastała długość dróg rowerowych i dróg pieszo - rowerowych na terenie Kalisza. Obowiązki związane z inwestycjami w zakresie infrastruktury rowerowej zostały jasno określone i realizował je Zarząd Dróg Miejskich w Kaliszu. Nadzór nad tą jednostką budżetową sprawował Prezydent. Na podstawie propozycji zadań inwestycyjnych składanych przez ZDM, przygotowywano propozycję projektu budżetu, tak by zaplanowane środki zapewniały prawidłową realizację zadań. Do UM corocznie wpływało sprawozdanie Zarządu z wydatkowania środków za rok poprzedni. Wydatki poniesione na rozwój infrastruktury drogowej ogółem jak i rowerowej wykazywały trend wzrostowy.

3. Nadzór nad utrzymaniem prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zadania w zakresie utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej realizowane były przez ZDM na podstawie Regulaminu Organizacyjnego tej jednostki. Powyższa kwestia została również omówiona w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 18-26, 72-113, 645-656)

3.2. Kwestia oceny zadań w zakresie utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej została opisana w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 354-382, 427-491, 597-601, 645-674)

3.3. Wysokość wydatków na utrzymanie infrastruktury drogowej ogółem (w tym infrastruktury rowerowej) Miasta⁴⁵ w kontrolowanym okresie wyniosła 31.857,5 tys. zł, z czego w 2019 r. 8.995,4 tys. zł, w 2020 r. 9.648,9 tys. zł, w 2021 r. 12.258,1 tys. zł a w I kwartale 2022 r. 955,1 tys. zł. Natomiast wysokość wydatków na utrzymanie samej infrastruktury rowerowej wyniosła 178 tys. zł (0,56% wydatków ogółem),

⁴³ Tj. dróg (ścieżek) dla rowerów o 1,17 km oraz dróg dla pieszych i rowerów o 6,74 km. Różnica 0,47 km wynika z faktu, że do 2019 r. w Kaliszu istniały kontrapasy.

⁴⁴ Dnia 18 lutego 2022 r. zostało wszczęte postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy usługi na „Świadczenie usługi polegającej na uruchomieniu, zarządzaniu i kompleksowej eksploatacji systemu roweru miejskiego w Kaliszu w 2022 r.”.

⁴⁵ Pozostającej we własności UM i ZDM.

z czego w 2019 r. 63,6 tys. zł (0,71%), w 2020 r. 65,4 tys. zł (0,67%), w 2021 r. 37,7 tys. zł (0,31%) a w I kwartale 2022 r. 11,3 tys. zł (1,19%).

(akta kontroli str. 13-14, 675-678)

3.4. Badanie odcinków dróg z infrastrukturą rowerową⁴⁶ wykazało, że wszystkie posiadały organizację ruchu wprowadzoną na podstawie projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przez zarządzającego ruchem - Prezydenta Miasta Kalisza. Projekty organizacji ruchu spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 492-499, 504-526)

W wyniku przeprowadzonych 27 czerwca 2022 r. oględzin stwierdzono, że na dwóch odcinkach występowała zieleń utrudniająca prowadzenie ruchu rowerowego. Na Wale Bernardyńskim w miejscu włączenia ciągu pieszo-rowerowego do ciągu biegnącego wzdłuż ul. Piłsudskiego stwierdzono zieleń (krzewy) ograniczającą widzialność i wpływającą na zmniejszenie bezpieczeństwa ruchu oraz na al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej po str. L przed skrzyżowaniem z ul. Stawiszyńską powierzchnia ciągu pieszo-rowerowego ograniczona była zarastającą go zieleńią z pobocza gruntowego. W trakcie trwania kontroli NIK, Dyrektor ZDM przekazał WGOŚ informacje o stwierdzonych ustaleniach. Pismem z dnia 19 lipca br. Naczelnik WGOŚ poinformował Dyrektora ZDM, że cięcia pielęgnacyjne zieleni zostaną wykonane do końca lipca br. W toku kontroli NIK zieleń została przycięta.

(akta kontroli str. 500-526)

Organ zarządzający ruchem nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Prezydent wyjaśnił, że dla wszystkich odcinków objętych kontrolą (zrealizowanych przez ZDM), przeprowadzona została kontrola wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu przez Komisję, powołaną na okoliczność odbioru zrealizowanego projektu (zadania).

Ponadto, w przypadku wszystkich odcinków dróg rowerowych poddanych oględzinom, ZDM wywiązał się z obowiązku, określonego w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacji cech i wskazania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 406-426)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Prezydent, jako organ zarządzający ruchem, nie przeprowadził kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu wprowadzonej stałej organizacji ruchu na siedmiu odcinkach dróg⁴⁷, o których mowa w § 12 ust. 3

⁴⁶ 1. ul. Godebskiego na odcinku od ronda gen. Altera do granicy Miasta (dł. 0,76 km), 2. al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej (dł. 0,75 km), 3. al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej (dł. 0,29 km), 4. ul. Polna na odcinku od Trasy Bursztynowej do ul. Budowlanych (dł. 0,90 km), 5. Trasa Bursztynowa na odcinku od ul. Dworcowej do ul. Polnej (dł. 0,81 km), 6. ul. Młynarska na odcinku od ul. Serbinowskiej do ul. Polnej (dł. 0,73 km), 7. ul. Sportowa (dł. 0,56 km).

⁴⁷ ul. Godebskiego na odcinku od ronda gen. Altera do granicy Miasta, al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej, al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej, ul. Polna na odcinku od Trasy Bursztynowej do ul. Budowlanych, Trasa Bursztynowa na odcinku od ul. Dworcowej do ul. Polnej, ul. Młynarska na odcinku od ul. Serbinowskiej do ul. Polnej, ul. Sportowa (dł. 0,56 km).

rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Prezydent wyjaśnił, że taka kontrola odbywała się w ramach protokołów odbioru końcowego robót.

(akta kontroli str. 406-426)

Kontrola, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem powinna być przeprowadzana w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu. W ww. odbiorach nie brał udział przedstawiciel Prezydenta⁴⁸ jako organu zarządzającego ruchem.

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązki związane z utrzymaniem prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej realizował ZDM. Wyjątek stanowiły zadania związane z utrzymaniem zieleni miejskiej, które przypisano Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu. W ramach budżetu miasta Kalisza corocznie planowano środki na utrzymanie prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej. Badane odcinki dróg, na których wprowadzono stałą organizację ruchu, nie zostały poddane kontroli po jej wprowadzeniu.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych dotyczących infrastruktury rowerowej wynikających z realizacji projektu wprowadzanej stałej organizacji ruchu.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

⁴⁸ Poza pracownikami ZDM.

Poznań, 9 sierpnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
dr Marcin Stefaniak
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu

.....
podpis

.....
podpis

Krzysztof Kowalak
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis