



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.02.2022

Pan
Krzysztof Gałka
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Kaliszu
ul. Złota 43, 62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Kaliszu, ul. Złota 43, 62-800 Kalisz (dalej: ZDM, Zarząd) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gałka, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Kaliszu od 21 stycznia 2019 r. (dalej: Dyrektor ZDM) ²
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) ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/98/2022 z 16 maja 2022 r. Krzysztof Kowalak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/97/2022 z 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Do 31 grudnia 2020 r. jako Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Kaliszu.

² W okresie od 7 stycznia 2019 r. do 20 stycznia 2019 r. Dyrektorem był Pan Marcin Fingas, a w okresie od 1 sierpnia 2018 r. do 6 stycznia 2019 r. Pan Tomasz Ludwiczak.

³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 tj. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 (I kwartał) ZDM zapewnił prawidłowe utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej. Zarząd monitorował i realizował przyjęte w dokumentach strategicznych założenia związane z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Opracowano projekty planów rozwoju budowy i przebudowy sieci poprzedzone zidentyfikowaniem potrzeb w zakresie infrastruktury rowerowej, jednak z uwagi na możliwości budżetowe miasta rzeczywista realizacja inwestycji była mniejsza niż oczekiwana przez ZDM. Zarząd prawidłowo zorganizował i przeprowadził dwa skontrolowane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie infrastruktury, a realizacja umów przebiegła zgodnie z ustalonymi warunkami kontraktów. Stan techniczny uzyskanej infrastruktury nie budził zastrzeżeń. ZDM zaspokajał potrzeby utrzymaniowe dróg w ramach zatwierdzonych środków budżetowych. Zapewniono realizację zadania zarządcy drogi, wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg, jednak prowadzona ewidencja dróg nie odpowiadała obowiązującej formie, a w przypadku jednej ulicy zawierała niekompletne dane. Jakość techniczna i estetyczna wybranej próby infrastruktury rowerowej nie budziła większych zastrzeżeń, jednak kontrola ich oznakowania ujawniła trzy rozbieżności z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Parametry techniczne dróg dla rowerów⁷ oraz pasów ruchu dla rowerów odpowiadały wymaganiom, poza przypadkiem mniejszej niż dopuszczalna szerokości pasów ruchu dla rowerów na ul. Polnej.

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 planistycznym „Koncepcja przebiegu tras rowerowych dla miasta Kalisza”⁸ opracowanym 1 sierpnia 2016 r. na zlecenie ZDM, a jej wykonanie powierzono Dyrektorowi ZDM.

Koncepcja stanowiła podstawowy element procesu planowania rozwoju sieci rowerowej i definiowała najważniejsze korytarze komunikacji rowerowej w Mieście. Do stworzenia Koncepcji przyjęto zasadę tzw. 5 wymogów, polegającą na spełnieniu następujących wymagań: spójności⁹, bezpośredniości¹⁰, atrakcyjności¹¹, bezpieczeństwa¹² oraz wygody¹³. Zakładała ona wytyczenie kluczowego szkieletu połączeń ujętych w dwóch kategoriach: trasy główne (osiem) oraz trasy pozostałe (14). Według założeń Koncepcji, realizacja ww. sieci dróg miała przyczynić się m.in. do wzrostu ruchu rowerowego (poprawa mobilności wszystkich mieszkańców), poprawy bezpieczeństwa mieszkańców i odwiedzających gminę,

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

⁷ Dalej również DDR.

⁸ Dalej: Koncepcja.

⁹ Tj. infrastruktura rowerowa tworzy spójną całość i łączy wszystkie cele i źródła podróży.

¹⁰ Tj. minimalizacja współczynnika wydłużenia.

¹¹ Tj. system rowerowy jest czytelny dla użytkownika, bezpieczny społecznie, dobrze powiązany z funkcjami miasta i odpowiada potrzebom użytkowników.

¹² Tj. infrastruktura rowerowa gwarantuje bezpieczeństwo ruchu drogowego zarówno rowerzystów jak i innych użytkowników dróg.

¹³ Tj. minimalizacja współczynnika opóźnienia; możliwie wysoka prędkość projektowa.

wzrostu atrakcyjności turystycznej regionu, obniżenia kosztów utrzymania infrastruktury oraz ograniczenia hałasu i emisji trujących gazów.

Aktualność Koncepcji powinna być sprawdzana nie rzadziej niż raz na 10 lat. Dyrektor ZDM 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.

Jednocześnie Dyrektor ZDM wyjaśnił również, że monitorowanie oraz ocena realizacji przyjętych założeń w Koncepcji realizowana była 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.

Dyrektor ZDM 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 usytuowanie¹⁴, a także podręcznika - Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego z 2019 r.¹⁵.

(akta kontroli str. 161-202, 1741, 1745)

1.2. W stworzonej dla Miasta Koncepcji ustalono rekomendowane działania inwestycyjne, które dotyczyły trzech tras rowerowych¹⁶ oraz rekomendowane działania niskokosztowe związane z czterema trasami rowerowymi¹⁷, a także wprowadzeniem kontraruchu¹⁸ oraz budową systemu parkingowego. Przyjęto trzyletni termin realizacji ww. działań.

Z wyznaczonych w Koncepcji działań inwestycyjnych zrealizowano w całości jedno dotyczące trasy rowerowej nr 11¹⁹. Pozostałe zostały zrealizowane w części²⁰, tj. były na etapie opracowywania projektów²¹ lub ich aktualizacji²² albo nie podejmowano żadnych działań²³. W przypadku działań niskokosztowych zrealizowano w części trasę rowerową nr 2²⁴, w ramach budowy systemu

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 124 (dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych dróg).

¹⁵ 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.

¹⁶ Tj. nr: 1, 7 oraz 11.

¹⁷ Tj. nr: 2, 4, 13 oraz 22.

¹⁸ 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”.

¹⁹ Wykonana została DDR łącząca ul. Młynarską z Rondem Westerplatte.

²⁰ Np. w ramach trasy rowerowej nr 1 zrealizowano ścieżki pieszo-rowerowe po obu stronach ul. Stawiszynskiej na odcinku al. Wojska Polskiego – ul. Szeroka.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Np. w ramach trasy rowerowej nr 7 budowa połączenia trasy rowerowej z Mostem Warszawskim – rampa wjazdowa przynajmniej po jednej stronie mostu.

²⁴ 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.

parkingowego utworzono zadaszane miejsca parkingowe dla rowerów na terenie dwóch węzłów przesiadkowych oraz umieszczono kilkadziesiąt stojaków dla rowerów i 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.*

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

(akta kontroli str. 161-202, 1741-1745)

1.3. Zadanie zarządcy drogi dotyczące opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, należało do obowiązków Wydziału Inwestycji ZDM. Zgodnie z Regulaminem, Wydział Inwestycji powinien opracowywać projekty planów rocznych i wieloletnich rozwoju i przebudowy sieci drogowej i brać udział w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *ustawa o drogach publicznych nie określała formy sporządzania planu rozwoju. Działania planistyczne ZDM realizował i aktualizował corocznie w ramach sporządzanego wykazu zadań niezbędnych, w ocenie ZDM, do realizacji i dalej przekazywanego do Wydziału Rozwoju Miasta Urzędu Miasta Kalisza. Jako wieloletni plan rozwoju sieci drogowej Dyrektor ZDM wskazał Koncepcję.*

Koncepcja miała umożliwić kreowanie docelowej sieci układu tras rowerowych. Opracowanie Koncepcji poprzedzone było analizą potrzeb rowerzystów w ramach sporządzenia inwentaryzacji przestrzeni miejskiej ze szczególnym uwzględnieniem istniejącej infrastruktury rowerowej, analizy danych demograficznych, przebiegu tras komunikacji miejskiej oraz lokalizacji obiektów handlowych, przemysłowych, edukacyjnych, obszarów rekreacyjnych i innych generatorów ruchu rowerowego.

(akta kontroli str. 12-53, 92-93, 161-202, 323)

1.4. Poza wymienioną wyżej analizą potrzeb w zakresie infrastruktury rowerowej, jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *prowadzone były własne analizy w oparciu o obserwacje ruchu ulicznego oraz wnioski zgłaszane przez radnych Rady Miasta Kalisza oraz rad osiedlowych i sołectw. Jako główną zasadę tworzenia nowej infrastruktury rowerowej przyjęto jej wykonanie w ramach realizacji zasadniczych inwestycji drogowych, w szczególności tworzących podstawowy układ komunikacyjny miasta i obejmujący tereny inwestycyjne. Decyzja o budowie infrastruktury rowerowej była również wynikiem współpracy jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej. Ważną zasadą przy planowaniu rozwoju infrastruktury rowerowej, jak dodał Dyrektor ZDM, było tworzenie spójnej sieci, z uwzględnieniem funkcji ulicy.*

ZDM przeprowadził również montaż stojaków rowerowych w 2021 r. w ramach budżetu obywatelskiego oraz wykonał, we współpracy z jednym ze stowarzyszeń zrzeszających rowerzystów, znaki graficzne i napisy na DDR biegnącej wzdłuż rz. Prośny związane z promocją zasad bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 92-93, 117-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

ZDM w sposób ciągły monitorował stopień realizacji wyznaczonych w Koncepcji działań priorytetowych. Z uwagi na ograniczone środki budżetowe, nie wykonano wszystkich zadań zaproponowanych w Koncepcji. ZDM opracowywał projekty planów rozwoju budowy i przebudowy sieci, poprzedzone zidentyfikowaniem potrzeb w zakresie infrastruktury rowerowej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Sieć dróg miejskich²⁵ obejmowała, wg stanu na 31 marca 2022 r., drogi o długości 318 km. W skład DDR wchodziły odcinki o łącznej długości 56,36 km, z czego drogi dla pieszych i rowerzystów stanowiły 49,68 km (tj. 88% 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 17,7%, natomiast 1651 mieszkańców przypadało na 1 km infrastruktury rowerowej. W mieście na koniec I kwartału 2022 r. nie występowały kontrapasy²⁶ oraz pasy ruchu dla rowerów w ciągu dróg, na których dopuszczalna prędkość pojazdów była wyższa niż 50 km/h. Na terenie Miasta zlokalizowano jeden zadaszony parking rowerowy oraz cztery miejsca obsługi rowerzystów²⁷.

Jak dodał Dyrektor ZDM, *stosowanie kontrapasów przeznaczonych dla ruchu rowerów na jezdniach dróg jednokierunkowych oraz pasów ruchu dla rowerów w ciągu dróg, na których dopuszczalna prędkość pojazdów jest większa niż 50 km/h jest nieuzasadnione z uwagi na poważne zagrożenie dla życia i zdrowia dla rowerowych użytkowników drogi oraz niepopularne korzystanie z już istniejących na terenie miasta pasów ruchu dla rowerów, ze względu na ograniczone poczucie bezpieczeństwa rowerzystów w porównaniu do poruszania się po DDR wyznaczonych poza jezdnią ulicy.*

(akta kontroli str. 56-59, 323)

2.2. Regulamin nie wymieniał wprost zadań i obowiązków związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

Jak wynika z wyjaśnień dyrektora ZDM, za zadania z zakresu planowania, projektowania, budowy i realizacji infrastruktury rowerowej odpowiadał Kierownik Wydziału Inwestycji ZDM. Natomiast za zadania z zakresu utrzymania infrastruktury odpowiadał Kierownik Utrzymania Dróg i Obiektów Mostowych ZDM oraz Kierownik Wydziału Inżynierii Ruchu ZDM. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że *Regulamin oraz zakresy obowiązków pracowników odnosiły się do zadań zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, gdzie infrastruktura rowerowa stanowiła część drogi (ulicy). Zatem nie było potrzeby odniesienia planowania, projektowania, budowy i realizacji infrastruktury rowerowej bezpośrednio do Regulaminu i zakresów obowiązków.* Kontynuując, Dyrektor ZDM wskazał, że *w przypadku Koncepcji, jej wykonanie Prezydent przypisał Dyrektorowi ZDM w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Kalisza nr 145/2017 z 6 marca 2017 r.*

NIK wskazuje, że zgodnie z zaleceniem standardu A3 określonym w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek

²⁵ Powierzchnia miasta Kalisza wynosiła 69,37 km²

²⁶ Jednokierunkowe pasy ruchu dla rowerów wyznaczone na jezdni ulicy jednokierunkowej przeznaczone dla ruchu rowerów w kierunku przeciwnym do obowiązującego pozostałe pojazdy.

²⁷ Ogólnodostępne miejsca wyposażone w urządzenia przydatne do obsługi rowerów.

organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.
(akta kontroli str. 12-53, 93-94)

ZDM współpracował z Urzędem Miasta Kalisza w sprawie uzgadniania projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Swoje stanowisko i ewentualne uwagi przekazywał pisemnie.

(akta kontroli str. 92, 95-116)

2.3. ZDM nie opracowywał odrębnych projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *ww. ustawa nie określała formy takich planów. Inwestycje z zakresu infrastruktury rowerowej były realizowane w oparciu o corocznie uchwalany Budżet Miasta Kalisza, a także Wieloletnią Prognozę Finansową.* Kontynuując Dyrektor dodał, że ZDM w każdym roku kalendarzowym przygotowywał „Propozycje do planu wydatków majątkowych Kalisza z zakresu drogownictwa” wykorzystywane przy opracowaniu projektów budżetu.

(akta kontroli str. 94, 61-77)

2.4. Wysokość zaplanowanych wydatków inwestycyjnych na powstanie lub ulepszenie infrastruktury drogowej w tym infrastruktury rowerowej wg zapisów budżetu Miasta wyniosła w 2019 r. 42.763,4 tys. zł, w 2020 r. 40.073,2 tys. zł, w 2021 r. 65.557,6 tys. zł oraz w 2022 r. 60.900,5 tys. zł. W 2019 r., w 2020 r. oraz w 2022 r. plany budżetowe uległy zwiększeniu od 10% do 16% natomiast w 2021 r. uległy zmniejszeniu o niespełna 2%. Wykonanie planu²⁸ w latach 2019-2021 sięgało poziomu 78%-81%, a na koniec I kw. 2022 r. ponad 4%. Wysokość środków wydatkowanych a pochodzących 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 tys. zł a z RFIL 2.264,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 60)

Zapotrzebowanie, zgłaszane przez ZDM w ramach opracowania projektu budżetu, wyniosło w 2019 r. 137.459,4 tys. zł a w planie uwzględniono jedynie 31% tej kwoty, w 2020 r. 108.813,8 tys. zł a w planie 37%, w 2021 r. 113.380,9 tys. zł a w planie 58%, i w 2022 r. 106.094,2 tys. zł a w planie 57%. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *z uwagi na wysokość dostępnych środków budżetowych Miasta, jedynie część z propozycji inwestycyjnych ZDM, została ujęta w Planie wydatków majątkowych Kalisza, będącym załącznikiem do Uchwały Budżetowej.*

(akta kontroli str. 61-77, 92)

Wysokość środków wydatkowanych w 2019 r. na powstanie lub ulepszenie infrastruktury rowerowej wyniosła 2.036,9 tys. zł, z czego 1.690,5 tys. zł wydatkowano na drogi dla pieszych i rowerów, 346,4 tys. zł na drogi dla rowerów, w 2020 r. 234,1 tys. zł z czego 114,6 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. 536,1 tys. zł z czego 301,1 tys. zł wydatkowano na drogi dla pieszych i rowerów, 235,0 tys. zł na drogi dla rowerów.

²⁸²⁸ Obejmowało wydatki, które nie wygasają z upływem bieżącego roku budżetowego. Wysokość środków związanych z niewykonaniem inwestycyjnych wydatków niewygasających z 2019 r. a realizowanych w 2020 r. wyniosła 3.393,7 tys. zł, a niewygasających z 2020 r. a realizowanych w 2021 r. wyniosła 19.733,9 tys. zł.

W I kwartale 2022 r. wydatkowano 427,3 tys. zł na drogi dla rowerów.

(akta kontroli str. 79)

2.5. W porównaniu do stanu zasobów infrastruktury rowerowej, który na koniec 2018 r. wynosił 50,93 km, następował stały jej przyrost odpowiednio o 3,94 km na koniec 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego, o 0,13 km na koniec 2020 r. oraz o 1,37 km na koniec 2021 r.²⁹ Na przestrzeni całego okresu całkowity przyrost wyniósł 5,44 km (tj. o 10,7% w stosunku do stanu z końca 2018 r.).

(akta kontroli str. 56-59)

2.6. W okresie objętym kontrolą ZDM udzielił trzech zamówień publicznych o łącznej wartości 56.492,4 tys. zł, których termin zakończenia realizacji ustalono na drugą połowę 2022 r. W ramach inwestycji przewidziano wykonanie dróg dla rowerów i dróg dla pieszych i rowerów. W żadnym z tych zadań infrastruktura drogowa nie stanowiła dominującej części zamówienia.

(akta kontroli str. 80)

W kontrolowanym okresie ZDM ukończył realizację dziesięciu inwestycji o łącznej wartości 59.385,5 tys. zł, z czego w jednej inwestycji infrastruktura rowerowa była dominującym przedmiotem zamówienia – „Budowa ciągu pieszo-rowerowego w ul. Godebskiego w Kaliszu od ronda gen. Altera do granicy miasta”³⁰. Wynikiem realizacji wszystkich dziesięciu inwestycji było zwiększenie infrastruktury rowerowej Miasta o drogi dla rowerów, drogi dla pieszych i rowerystów, parkingi rowerowe oraz miejsca obsługi rowerystów.

(akta kontroli str. 81-85)

W ZDM obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora nr 2/2021 z 4 stycznia 2021 r. w związku z wejściem w życie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych. Do 2020 r. obowiązywał regulamin wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora nr 1/2012 z 17 stycznia 2012 r. wraz ze zmianą wprowadzoną Zarządzeniem Dyrektora nr 17/2014 z 16 kwietnia 2014 r.

(akta kontroli str. 203-255)

Analiza zamówień publicznych dotyczących:

1. „Budowy ciągu pieszo-rowerowego w ul. Godebskiego w Kaliszu od ronda gen. Altera do granicy miasta” oraz
 2. „Przebudowy al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej oraz od Ronda Westerplatte do ul. Serbinowskiej”³¹
- wykazała, że oba zamówienia dotyczyły robót budowlanych. Prawidłowo i w odpowiednim terminie określono szacunkową wartość zamówień, tj. zgodnie z wymaganiami wynikającymi z ówczesnie obowiązującego art. 35 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³². Wartości obu zamówień³³ nie przekraczały kwoty, o której mowa w § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 22 grudnia 2017 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej³⁴. Oba zamówienia prowadziły i rozstrzygnęły, powołane przez Dyrektora ZDM, komisje przetargowe. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły pisemne oświadczenie o braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy pzp. Zamawiający

²⁹ Infrastruktura rowerowa nie uległa zwiększeniu w I kw. 2022 r.

³⁰ Dalej również: Zadanie 1.

³¹ Dalej również: Zadanie 2.

³² Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 (dalej: ustawa pzp).

³³ Zadanie 1 – 71,4 tys. EUR, Zadanie 2 – 2.028,6 tys. EUR.

³⁴ Dz. U. poz. 2479.

prawkidlowo określił przedmiot zamówień i wyznaczył termin składania ofert. Zamawiający żądał i otrzymał od oferentów wymagane oświadczenia i dokumenty oraz wymóg wniesienia wadium zgodnie z art. 45 ustawy pzp. Kryteria oceny ofert zostały prawidlowo określone, a zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 91 ust. 1 i 3a ustawy pzp. Nie dokonywano zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do jej treści z oferty.
(akta kontroli str. 256-270)

2.7. Analiza dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych (zadań):

1. Budowa ciągu pieszo-rowerowego w ul. Godebskiego w Kaliszu od ronda gen. Altera do granicy miasta oraz

2. Przebudowa al. Wojska Polskiego w Kaliszu na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej oraz od ronda Westerplatte do ul. Serbinowskiej

wykazała, że ich realizacja przebiegała prawidlowo pod względem rzeczowym i zostały one prawidlowo oddane do użytkowania.

ZDM zawarł 7 sierpnia 2018 r. z wykonawcą Zadania 1 umowę w formie „zaprojektuj i wybuduj”. W związku z przebiegiem części odcinka ul. Godebskiego³⁵ w ciągu drogi krajowej nr 12 i 25, Miasto uzyskało 25 lipca 2019 r. decyzję Wojewody Wielkopolskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, natomiast w przypadku odcinka ulicy będącego jednocześnie drogą wojewódzką nr 442³⁶ dokonano 27 lutego 2019 r. zgłoszenia Wojewodzie Wielkopolskiemu wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. W przypadku odcinka objętego zgłoszeniem, protokolarnego przekazania placu budowy dokonano 16 maja 2019 r. natomiast dla odcinka w ciągu drogi krajowej, 25 lipca 2019 r. wystosowano zawiadomienie do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o rozpoczęciu budowy.

W przypadku Zadania 2, zgłoszenie robót niewymagających pozwolenia na budowę skierowano do Prezydenta Kalisza 7 lutego 2019 r. Rozszerzone ono zostało 15 lipca 2019 r. o remont linii zasilającej oświetlenie uliczne. W związku z objęciem robotami skrzyżowania al. Wojska Polskiego z ul. Stawiszyńską (droga krajowa nr 12), w odpowiedzi na zgłoszenie ZDM, Wojewoda Wielkopolski zaświadczył 25 lipca 2019 r. o braku sprzeciwu do wykonywania robót budowlanych. Następnie 30 lipca 2019 r. ZDM zawarł umowę z wykonawcą robót Zadania 2. Przekazanie placu budowy nastąpiło 2 sierpnia 2019 r.

W ramach Zadania 1 wykonano dwukierunkową ścieżkę rowerową z dopuszczonym ruchem pieszych o dł. 0,76 km i zmiennej szerokości od 3,0 do 5,5 m i opaski ochronnej przy krawężniku o szerokości 0,5 m. Ciąg, zgodnie z dokumentacją techniczną, został wysokościowo powiązany z niweletą istniejącego krawężnika ulicznego wzdłuż jezdni ul. Godebskiego i ul. Stawiszyńskiej. Nawierzchnię ciągu wykonano z warstwy bitumicznej, a opaski z betonowej kostki brukowej koloru szarego. Po stronie zewnętrznej ciąg został ograniczony zatopionymi obrzeżami betonowymi.

Na odcinku al. Wojska Polskiego od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej, wchodzącego w skład Zadania 2, w wyniku realizacji robót uzyskano następujące parametry ulicy: szerokość jezdni 7,0 m, szerokość pasów ruchu 2x3,5 m, szerokość drogi dla rowerów 2,0 m oraz szerokość chodnika 1,5 m. Natomiast w przypadku odcinka al. Wojska Polskiego od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej szerokość jezdni wyniosła 7,0 m, szerokość pasów ruchu 2x3,5 m a szerokość drogi dla rowerów i pieszych 3,0 m (obustronna). Nawierzchnia DDR na odcinku od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej została wykonana z betonowej kostki brukowej bezfazowej koloru czerwonego a odcinek od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej z nawierzchni bitumicznej.

³⁵ Od ronda gen. Altera do Godebskiego 5

³⁶ Od ul. Godebskiego 5 do granic Miasta.

Zgodnie z warunkami umowy³⁷ na realizację robót Zadania 1 termin zakończenia robót budowlanych ustalono na 30 sierpnia 2019 r. a w przypadku umowy³⁸ dla Zadania 2 na 19 grudnia 2019 r.

Wykonawcy robót odpowiednio 30 sierpnia 2019 r. oraz 19 grudnia 2019 r. zgłosili zamawiającemu zakończenie realizacji wszystkich robót objętych umowami.

Do odbiorów ostatecznych wykonawcy przygotowali m.in. opinie technologiczne sporządzone na podstawie wszystkich wyników badań laboratoryjnych i pomiarów wykonanych zgodnie z warunkami wynikającymi ze specyfikacji technicznych. Przedstawione wyniki warstw konstrukcyjnych nawierzchni DDR³⁹ spełniały wymagania jakościowe specyfikacji technicznych.

Roboty zostały odebrane komisyjnie 27 września i 27 grudnia 2019 r. W obu zadaniach, zamawiający udokumentował przeprowadzenie czynności komisyjnego odbioru końcowego w formie pisemnego protokołu z udziałem wykonawcy i inspektora nadzoru. Wszystkie zrealizowane roboty zostały uznane przez komisje odbiorowe za wykonane zgodnie z dokumentacją, a ich jakość oceniono jako odpowiednią. Komisje nie stwierdziły również żadnych wad. W przypadku Zadania 1 wykonawca udzielił 60-miesięcznego okresu gwarancji na roboty budowlane, a wykonawca Zadania 2 - 120 miesięcy gwarancji.

(akta kontroli str. 1304-1738)

Całkowita wartość realizacji Zadania 1 wyniosła 738,0 tys. zł brutto, a Zadania 2 9.139,5 tys. zł brutto. Wydatki zostały poniesione w terminach i w wysokościach wynikających z warunków umów.

(akta kontroli str. 81-82)

2.8. Na podstawie przeprowadzonych oględzin z udziałem powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie budownictwa drogowego i dokonanej oceny wizualnej odcinków DDR zrealizowanych w 2019 r. w ramach Zadania 1 i Zadania 2 stwierdzono zgodność zakresu wykonanych robót z dokumentacją techniczną i umową. Ogólny stan obu nawierzchni był dobry, nie stwierdzono występowania nierówności poprzecznych i podłużnych.

Istniejąca organizacja ruchu obu zadań była zgodna z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Jednak na skrzyżowaniu al. Wojska Polskiego z ul. Serbinowską str. L w DDR (poza zakresem robót objętych Zadaniem 2) usytuowano, powodujący kolizję z ruchem rowerzystów, sygnalizator świetlny S5+S6 (sygnały świetlne dla pieszych i rowerzystów) – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na tym samym skrzyżowaniu po str. P (poza zakresem robót objętych Zadaniem 2) stwierdzono brak odrębnego przycisku wzbudzającego sygnalizację dla rowerzystów przy prawej krawędzi DDR – istniejący przycisk znajdował się przy lewej krawędzi chodnika, co utrudniało rowerzystom poruszanie się w obrębie tego skrzyżowania. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *wynikało to z kolejności etapów realizacji robót w poprzednich latach. W I etapie wykonana została DDR wyłącznie wzdłuż ul. Serbinowskiej (od ul. Młynarskiej do al. Wojska Polskiego) bez przejazdu dla rowerzystów poprzecznie przez tę ulicę na skrzyżowaniu z al. Wojska Polskiego, stąd pierwotnie, nie było potrzeby umieszczenia ww. przycisku*. Dyrektor ZDM zapowiedział *niezwłoczne usytuowanie takiego przycisku dla rowerzystów*.

W trakcie oględzin z udziałem specjalisty i przedstawicieli Urzędu i ZDM rozważano na DDR, wykonanym w ramach Zadania 1, likwidację przejścia dla pieszych na ul. Godebskiego str. P na zjeździe publicznym do stacji paliw przy rondzie

³⁷ Aneks nr 2 zawarty 31 lipca 2019 r.

³⁸ Aneks nr 2 zawarty 16 grudnia 2019 r.

³⁹ Zadanie 2: wyniki badań warstwy podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie oraz warstwy ścieralnej z mieszanki bitumicznej.

gen. Altera i wprowadzenie przejazdu dla rowerzystów. Podobne rozwiązanie rozważano na DDR, wykonanym w ramach Zadania 2, tj. likwidację przejścia dla pieszych na al. Wojska Polskiego w km 0+540 str. L na zjeździe publicznym do stacji paliw i wprowadzenie przejazdu dla rowerzystów. Dyrektor ZDM zadeklarował *wprowadzenie odpowiednio oznakowanych przejść dla pieszych połączonych z przejazdem dla rowerzystów.*

Z kolei, na al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej w km 0+185 str. P, na zjeździe publicznym do pobliskiego osiedla stwierdzono wyraźny uskok na styku drogi dla rowerów i jezdni ogólnodostępnej. Dyrektor ZDM zapowiedział *likwidację uskoku oraz analizę wszystkich połączeń miejskich DDR oraz ewentualne doprowadzenie, w miarę możliwości finansowych, połączeń nawierzchni dróg dla rowerów do jednego poziomu z krzyżującymi się z nimi nawierzchniami jezdni ulicznych. W kolejnych zadaniach inwestycyjnych miejsca krzyżowań DDR z nawierzchniami jezdni poprzecznych będą realizowane na tym samym poziomie.*

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 zielenią z pobocza gruntowego. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZDM wskazał, że *utrzymaniem miejskiej zieleni zajmuje się Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Kalisza. Informacja o konieczności usunięcia ww. zieleni na al. Wojska Polskiego została przekazana do Urzędu.*

W trakcie oględzin z udziałem specjalisty oraz przedstawicieli Urzędu i ZDM rozważano konieczność stosowania na DDR i na al. Wojska Polskiego, na odcinku od ul. Podmiejskiej do ul. Serbinowskiej (Zadanie 2), nawierzchni bitumicznej zamiast betonowej kostki brukowej o czym szerzej w pkt 3.5 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 298-320, 325, 329-330)

2.9. W okresie objętym kontrolą do ZDM nie wpłynęły skargi, wnioski czy też petycje dotyczące przygotowania i realizacji 13 przedsięwzięć w zakresie infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 290)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Na skrzyżowaniu al. Wojska Polskiego z ul. Serbinowską po stronie ptn. – wsch. usytuowano sygnalizator świetlny S5+S6 (sygnały świetlne dla pieszych i rowerzystów) w ciągu dla pieszych i rowerzystów w części przejazdu dla rowerzystów pomimo, że zgodnie z § 44 ust. 6 rozporządzenia o warunkach technicznych dróg urządzenia na chodniku, w szczególności podpory znaków drogowych, słupy oświetleniowe należy tak usytuować, aby nie utrudniały użytkowania chodnika. Ponadto z pkt 7.3.1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁴⁰ wynika, że w przypadku wspólnej sygnalizacji dla pieszych i rowerzystów, dla kierunku, w którym przejazd dla rowerzystów zlokalizowany jest po prawej stronie przejścia dla pieszych, dopuszcza się lokalizację wspólnego sygnalizatora po prawej stronie przejazdu

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 2311 (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków drogowych).

dla rowerzystów, z tym, że ze względu na małą szerokość przejazdu dla rowerzystów dopuszcza się umieszczenie tych sygnalizatorów również po lewej stronie przejazdu. Dyrektor ZDM, składając wyjaśnienia, *zapowiedział niezwłoczne podjęcie działań w celu przestawienia konstrukcji sygnalizatora z trasy DDR w miejsce niekolidujące z ruchem rowerowym.*

(akta kontroli str. 299-300, 309, 324-325)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM prawidłowo przygotował i zrealizował dwa wybrane przedsięwzięcia w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Sporządzane plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg nie zostały w pełni wykonane z uwagi na ograniczone możliwości budżetowe miasta. Stan techniczny zakończonych i użytkowanych dwóch skontrolowanych zadań inwestycyjnych odpowiadał obowiązującym wymogom, za wyjątkiem przypadku nieprawidłowego usytuowania sygnalizatora sygnalizacji świetlnej.

3. Przygotowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

Opis stanu faktycznego

3.1. Wysokość wydatków na utrzymanie infrastruktury drogowej Miasta 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. ZDM nie prowadził wyodrębnionego planu wydatków bieżących w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej z przeznaczeniem na utrzymanie infrastruktury rowerowej. Szacunkowy koszt utrzymania infrastruktury rowerowej w okresie objętym kontrolą wyniósł 118,2 tys. zł tj. 0,4% ogólnej wartości środków wydatkowanych na utrzymanie w tym okresie całej infrastruktury rowerowej. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, *Zarząd nie posiadał wyodrębnionego planu wydatków na utrzymanie infrastruktury rowerowej. Wydatki ponoszone były w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej dotyczących zakupu usług remontowych, zakupu usług pozostałych, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu energii. Wysokość planowanych wydatków, zgodnie z zarządzeniami Prezydenta w sprawie założeń do projektu budżetu, nie mogła przekraczać ustalonego dla ZDM limitu wydatków bieżących.*

(akta kontroli str. 86-89)

3.2. Dla próby dziesięciu odcinków dróg⁴¹:

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),
8. Wał Matejki od Trasy Bursztynowej do ul. Sportowej (dł. 0,30 km),
9. Wał Jagielloński od ul. Sportowej do ul. Stawiszyńskiej (dł. 1,16 km),
10. Wał Bernardyński od Stawiszyńskiej do ul. Piłsudskiego (dł. 1,32 km)

⁴¹ Z tego trzech zrealizowanych w ramach Zadania 1 i 2 oraz siedmiu dobranych na podstawie uzyskanych informacji od miejscowych organizacji zrzeszających rowerzystów, o czym szerzej w pkt 3.6 niniejszego wystąpienia.

ustalono, że ZDM prowadził, oddzielnie dla każdej z ww. dróg, książkę drogi, której wzór określono w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 tunelom⁴². Książki prowadzono w wersji elektronicznej w systemie informatycznym eDIOM D, jednak jedynie książki prowadzone dla ul. Młynarskiej oraz Wału Matejki, Wału Jagiellońskiego i Wału Bernardyńskiego zawierały dane o drogach i pasach dla rowerów. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że obowiązujący wzór tabeli nr 8 uniemożliwia prawidłowe ujęcie wszystkich elementów infrastruktury rowerowej i tak:

- na ul. Polnej nie istnieje wydzielona, odrębna ścieżka rowerowa a jedynie obustronne pasy ruchu dla rowerów. Pasy ruchu dla rowerów nie są oddzielną ścieżką rowerową a częścią jezdni i tym samym zostały ujęte w książce w nawierzchni jezdni.
- w al. Wojska Polskiego i ul. Godebskiego nie istnieje wydzielona ścieżka rowerowa a jedynie ścieżka pieszo-rowerowa, zatem w ewidencji została ujęta jako chodnik.

W ocenie Dyrektora ZDM obowiązujący wzór książki wymaga modyfikacji.

(akta kontroli str. 271-279, 331-393)

W ramach przyjętej w Zarządzie praktyki⁴³, pracownicy ZDM dokonywali objazdu dróg, w miarę możliwości codziennie, w ramach obowiązków służbowych takich jak m.in. kontrola oczyszczania ulic, kontrola realizowanych zadań w ramach bieżącego utrzymania, zimowy objazd dróg. Przegląd dróg dokumentowany był w formie protokołu nieodpowiadającego jednak obowiązującemu wzorowi, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 329, 394-445)

3.3. 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. Z prowadzonej ewidencji dziesięciu odcinków dróg, wymienionych w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia, wynikało, że były one poddawane kontrolom ich stanu. Drogi, jako liniowy obiekt budowlany, podlegają w czasie ich użytkowania obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego także na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁴, tj.:

- okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu,
- okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania.

Ostatnie tzw. roczne kontrole zostały przeprowadzone w dniach 29 czerwca do 3 lipca 2021 r. a wcześniejsze odbywały się w 2020 r. i 2019 r., natomiast ostatnia tzw. kontrola pięcioletnia w 2018 r. Za kontrole odpowiedzialny był zewnętrzny podmiot, a osoby je przeprowadzające, zgodnie z wymaganiami art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, legitymowały się uprawnieniami budowlanymi w specjalności drogowej oraz zaświadczeniami o przynależności do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, obowiązującymi w terminie przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli str. 280-289, 475-1010)

⁴² Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg).

⁴³ W ZDM nie wprowadzono odrębnej pisemnej procedury regulującej zasady przeprowadzania objazdów zarządzanej sieci drogowej.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 tj., ze zm. – dalej: ustawa Prawo budowlane.

3.4. Okresowe kontrole stanu technicznego ww. dziesięciu odcinków dróg wykazały, że stan nawierzchni DDR oraz pasów ruchu dla rowerów oceniono jako bardzo dobry, dobry, a na odcinku Wału Jagiellońskiego i Wału Bernardyńskiego jako dobry lub ostrzegawczy. Zalecenia dotyczyły przeprowadzenia remontów cząstkowych i lokalnych uszczelnień spękań nawierzchni.

W przypadku ul. Godebskiego, ul. Sportowej oraz Trasy Bursztynowej, stan oznakowania poziomego oceniono jako ostrzegawczy z zaleceniem konieczności odnowy oznakowania poziomego w planach remontowych.

Przeprowadzone oględziny ww. odcinków potwierdziły realizację zaleceń pokontrolnych - nie stwierdzono uszkodzeń i spękań nawierzchni. Oznakowania poziome były czytelne i wyraźne.

(akta kontroli str. 298-320, 475-1010)

3.5. W toku kontroli NIK oględzinom poddano siedem odcinków infrastruktury rowerowej wykonanej przed 2019 r. z czego na ul. Polnej i ul. Młynarskiej obustronnych pasów ruchu dla rowerów, dróg dla rowerów na Trasie Bursztynowej i ul. Sportowej, oraz drodze dla pieszych i rowerzystów na Wale Matejki, Wale Jagiellońskim i Wale Bernardyńskim. W wyniku oględzin nie stwierdzono, na podstawie oceny wizualnej, występowania nierówności poprzecznych i podłużnych nawierzchni DDR ani pasów ruchu dla rowerów, a jej ogólny stan był dobry.

Nawierzchnie zostały wykonane z warstwy bitumicznej na ul. Godebskiego, al. Wojska Polskiego na odcinku od ul. Majkowskiej do ul. Stawiszyńskiej, ul. Sportowej na odcinku od ul. Łódzkiej do Wału Jagiellońskiego, Wale Matejki, Wale Jagiellońskim, Wale Bernardyńskim oraz pasach ruchu dla rowerów na ul. Polnej i Młynarskiej natomiast na pozostałych odcinkach nawierzchnie wykonano z betonowej kostki brukowej.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że *nawierzchnie DDR z betonowej kostki brukowej w ww. lokalizacjach zostały wykonane kilka lat temu. Z uwagi na ich stan i równość oraz gospodarne wydatkowanie środków publicznych ZDM nie planuje obecnie ich wymiany na nawierzchnie bitumiczne. Natomiast obecne, jak i kolejne inwestycje z udziałem DDR, będą, jak zadeklarował Dyrektor ZDM, realizowane wyłącznie z nawierzchni bitumicznych za wyjątkiem szczególnych uwarunkowań.*

Szerokość pasów ruchu na ul. Polnej była mniejsza niż dopuszczalna, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na DDR lub pasach ruchu dla rowerów stwierdzono, że:

- na ul. Polnej usytuowano wpusty oraz pokrywy studzienek kanalizacji deszczowej,
- na Trasie Bursztynowej znajdowały się pokrywy studzienek kanalizacji deszczowej oraz kanalizacji teletechnicznej,
- na skrzyżowaniu – rondzie Trasy Bursztynowej z ul. Polną (część pld-wsch) znajdował się znak pionowy (A7+C12) oraz słup latarni oświetlenia ulicznego.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM *lokalizacja wpustów deszczowych w pasie dla rowerzystów była konsekwencją przebiegu istniejących sieci sanitarnej, gazowej, energetycznej i teletechnicznej jak i usytuowania drzew w bliskiej odległości od krawędzi jezdni, uniemożliwiającym zlokalizowanie wpustów poza pasami ruchu dla rowerzystów. Podobnie, w przypadku lokalizacji w DDR pokryw studzienek kanalizacyjnych oraz latarni oświetlenia ulicznego, Dyrektor ZDM wyjaśnił, że wynikało to z przebiegu istniejących sieci a ewentualne ich przełożenie poza przebieg DDR wiązałoby się z wydatkowaniem dużych środków finansowych. Jednocześnie Dyrektor zapowiedział przeprowadzenie regulacji istniejących studni i wyrównanie ich do poziomu nawierzchni dla rowerzystów oraz wykonanie zabezpieczającego oznakowania latarni i analizę możliwości przestawienia oznakowania pionowego poza przebieg DDR na rondzie.*

W toku oględzin, 27 czerwca 2022 r. na ul. Młynarskiej w km 0+100, po str. P ujawniono wyszczerbienie kratki żeliwnej wpustu, mogące stwarzać zagrożenie bezpiecznego poruszania się rowerzystów. Dyrektor ZDM podał, że *uszkodzony ruszt żeliwny został niezwłocznie wymieniony na nowy.*

We wszystkich wyżej wymienionych lokalizacjach, dla których ZDM posiadał zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu, stwierdzono jej zgodność ze stanem istniejącym za wyjątkiem trzech przypadków o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W trakcie oględzin z udziałem specjalisty i przedstawicieli Urzędu i ZDM zwrócono uwagę na możliwość wprowadzenia w rejonie ul. Sportowej strefy ruchu Tempo 20 oraz przejazdu dla rowerzystów w ciągu Wału Jagiellońskiego przez ul. Sportową. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że *kwestia wprowadzenia strefy Tempo 20 została przekazana do rozpatrzenia Zespołowi ds. Organizacji Ruchu⁴⁵ oraz zapowiedział wyznaczenie przejazdu dla rowerzystów w ul. Sportowej w obrębie skrzyżowania z Wałem Jagiellońskim.*

Skrzyżowanie Wału Jagiellońskiego z al. Walecznych⁴⁶ było oznakowane poprawnie i nie wymagało wprowadzenia dodatkowych rozwiązań w zakresie geometrii i organizacji ruchu.

W trakcie oględzin z udziałem specjalisty oraz przedstawicieli Urzędu i ZDM, w przypadku Wału Bernardyńskiego, rozważano przy ul. Piłsudskiego, dokonanie zmiany jego geometrii w celu zachowania płynności i bezpieczeństwa ruchu rowerowych użytkowników drogi. Ponadto w miejscu włączenia DDR do ciągu pieszo-rowerowego biegnącego wzdłuż ul. Piłsudskiego wskazano na potrzebę przeprowadzenia wycinki istniejącej zieleni (nieuporządkowane krzewy) ograniczającej widoczność i wpływające na zmniejszenie bezpieczeństwa ruchu. Dyrektor ZDM zapowiedział *dokonanie zmiany geometrii przebiegu DDR w celu zachowania płynności i bezpieczeństwa jazdy rowerzystów natomiast sprawa wycinki krzewów została niezwłocznie przekazana do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Kalisza.*

(akta kontroli str. 298-320, 324-325, 330-331, 446-474)

3.6. W okresie objętym kontrolą do ZDM nie wpłynęły skargi, wnioski lub petycje związane z utrzymaniem infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 290)

Z uzyskanych informacji od dwóch klubów i stowarzyszenia zajmującego się turystyką rowerową wynikało, że infrastruktura rowerowa miasta była, co do zasady, właściwa i stale rozwijana. Żaden z podmiotów nie zwrócił uwagi na zły stan techniczny DDR lub ich niewłaściwe oznakowanie. Wszyscy wskazali na intensywny ruch rowerowy prowadzony wzdłuż rz. Proсны.

(akta kontroli str. 291-297)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. ZDM nie zapewnił aktualnych danych w książce drogi dla ul. Sportowej, dotyczących infrastruktury rowerowej. Zgodnie ze wzorem książki drogi określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w tabeli nr 8,

⁴⁵ doradzającego Prezydentowi Kalisza, w którego skład wchodził przedstawiciel m.in. ZDM, Policji oraz Straży Miejskiej. (dalej: Zespół).

⁴⁶ Miejsce zostało wskazane przez jedno ze stowarzyszeń, o czym szerzej w pkt 3.6 niniejszego wystąpienia.

w kolumnach 20 i 21 należało podać aktualne informacje w zakresie ścieżek rowerowych.

Dyrektor ZDM przyznał, że w przypadku ul. Sportowej dane dotyczące ścieżki rowerowej nie zostały ujawnione w związku z jej aktualizacją.

(akta kontroli str. 332-333, 355-358)

2. Ewidencja dróg w zakresie dziennika objazdów nie była prowadzona wg wzoru, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Objazdy dokumentowano bowiem w formie protokołów a nie wpisów w dzienniku objazdów dróg.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że brak prowadzenia dziennika objazdu dróg odpowiadającego obowiązującemu wzorowi wynikał z ograniczonych zasobów kadrowych oraz technicznych ZDM. Z uwagi na długość zarządzanej sieci drogowej - 551 ulic o łącznej długości blisko 318 km, prowadzenie dziennika w obowiązującej formie było praktycznie niemożliwe. Kontynuując wyjaśnienia Dyrektor ZDM dodał, że wymagana forma dziennika nie sprzyja osiągnięciu celu niezwłocznej reakcji i usunięcia stwierdzonych w toku objazdów nieprawidłowości. Przegląd dróg dokumentowany był w formie protokołu zawierającego wyłącznie stwierdzone nieprawidłowości, który stanowił jednocześnie podstawę do wystawienia zlecenia ich usunięcia w ramach obowiązujących umów na utrzymanie dróg.

(akta kontroli str. 329, 394-445)

3. ZDM nie wystąpił a tym samym nie uzyskał zgody właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, o której mowa w art. 9 ustawy Prawo budowlane, na odstępstwo od warunków technicznych w zakresie szerokości wydzielonego pasa dla rowerów o szerokości 1,3-1,4 m na ul. Polnej, pomimo, że zgodnie z § 46 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg na terenie zabudowy dopuszcza się wyznaczenie pasów ruchu dla rowerów o szerokości nie mniejszej niż 1,5 m.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, na etapie opracowania i zatwierdzania projektu stałej organizacji ruchu przyjęto 1,5 m szerokość pasa ruchu dla rowerów pomiędzy krawędzią jezdni a zewnętrzną krawędzią oznakowania poziomego oddzielającego pas od pasa ruchu dla pojazdów samochodowych. Składający wyjaśnienia zapowiedział podjęcie działań w celu zapewnienia właściwej szerokości wyznaczonych pasów ruchu.

(akta kontroli str. 298-299, 304-305, 323-324)

4. Stwierdzono wystąpienie następujących niezgodności stanu rzeczywistego względem zatwierdzonej stałej organizacji ruchu:

- ul. Polna; wewnętrzna krawędź pasa ruchu dla rowerów została oznakowana linią poziomą P-1e w miejscach zjazdów indywidualnych oraz linią P-2b w pozostałym przebiegu pasów, natomiast wg projektu przewidziano wyłącznie oznakowanie tych miejsc linią P-1e,

- Trasa Bursztynowa; lokalizacja przejścia dla pieszych przez DDR została przesunięta o ok. 50 m do km 0+860 str. L względem zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu (0+910 str. L),

- stwierdzono brak jednego z przejść dla pieszych przez DDR biegnącą w ciągu ul. Serbinowskiej przy skrzyżowaniu z ul. Młynarską.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁷ podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu jest jego zatwierdzenie, a zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z przebudową drogi stanowiła integralną część dokumentacji budowy.

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 784 (dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji ruchu).

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że w przypadku ul. Polnej zastosowano rozwiązanie zwiększające bezpieczeństwo rowerzystów. W przypadku przesunięcia lokalizacji przejścia dla pieszych na Trasie Bursztynowej wzięto pod uwagę wynik analizy widoczności w terenie uznając za zasadne wyznaczenie przejścia w zmienionej lokalizacji w celu poprawy bezpieczeństwa. Natomiast rezygnacja z przejścia dla pieszych na ul. Serbinowskiej w obrębie skrzyżowania z ul. Młynarską nastąpiła na etapie wykonywania oznakowania w terenie w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszych i rowerzystów. Dyrektor ZDM jednocześnie zapowiedział podjęcie działań w celu doprowadzenia zgodności zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 298-320, 324, 446-467)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM zapewniał przeprowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego infrastruktury rowerowej, a stwierdzone w ich wyniku zalecenia zostały zrealizowane. Prowadzona ewidencja dróg nie była kompletna w przypadku jednej ulicy a dziennik objazdów wszystkich dróg nie był prowadzony wg obowiązującego wzoru. Stan techniczny skontrolowanych dróg nie budził jednak większych zastrzeżeń, a stwierdzone przypadki niezgodności w zakresie organizacji ruchu nie stwarzały zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Ujawniono jednak mniejszą niż dopuszczalna szerokość pasów ruchu dla rowerów na ul. Polnej.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- Wnioski
- 1) lokalizację sygnalizatora oświetlenia poza przebiegiem drogi dla rowerów na skrzyżowaniu al. Wojska Polskiego i ul. Serbinowskiej,
 - 2) prowadzenie kompletnej ewidencji dróg i w obowiązującej formie,
 - 3) zapewnienie odpowiedniej szerokości pasów ruchu dla rowerów na ul. Polnej lub uzyskanie zgody na odstępstwo od obowiązujących warunków technicznych,
 - 4) zapewnienie zgodności oznakowania infrastruktury rowerowej z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub podjęcie działań zmierzających do aktualizacji projektów w celu dostosowania ich do lokalnych uwarunkowań.

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 wniosków pokontrolnych 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.

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

Krzysztof Kowalak
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis