



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.05.2022

**Pan
Roman Szelemej
Prezydent Miasta Wałbrzycha**

Urząd Miejski w Wałbrzychu
Plac Magistracki 1
58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wałbrzychu, Plac Magistracki 1, 58-300 Wałbrzych
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej, Prezydent Miasta Wałbrzycha od 11 sierpnia 2011 r. i nadal.
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), 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 (dalej: ustawa o NIK)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/102/2022 z 10 maja 2022 r.2. Anna Zielińska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/95/2022 z 6 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Urząd działania przyczyniały się do rozwoju i utrzymania sieci infrastruktury rowerowej Wałbrzycha.

W Wałbrzychu obowiązywały dokumenty o charakterze strategicznym, odnoszące się do utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, jednak w większości nie przewidziano w nich obowiązku sporządzania sprawozdań lub monitorowania w sformalizowany sposób realizacji przyjętych założeń. W konsekwencji w Urzędzie gromadzono dane na temat zasobu miejskiej infrastruktury rowerowej, jednak bez bezpośredniego odniesienia do realizacji założeń wynikających z przywołanych dokumentów.

Urząd w ramach bieżącego nadzoru monitorował zadania wykonywane przez Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu³, w tym z zakresu przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących infrastruktury rowerowej. Długość infrastruktury rowerowej oddanej do użytku w latach 2019-2020 zwiększyła się z 29 460 mb do 33 710 mb, tj. o 14,4%.

Podejmowane w Urzędzie działania, także w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, przyczyniły się do realizacji przez ZDKiUM zadań dotyczących utrzymania miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Drogi z infrastrukturą rowerową posiadały organizację ruchu wprowadzoną na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, które spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁴. Stosownie do postanowień § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia dokonywana była kontrola prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Przeprowadzano również kontrole dotyczące prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, o których mowa w § 12 ust. 5 przedmiotowego rozporządzenia.

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

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

³ Dalej: ZDKiUM.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784. Dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Główne kierunki działania w zakresie ruchu rowerowego w mieście zostały określone w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Wałbrzycha*⁶ z 2019 roku, a mianowicie:

- rower jako alternatywa dla transportu samochodowego;
- dążenie do stworzenia zwartego i spójnego systemu połączeń tras rowerowych na terenie miasta o odpowiednim standardzie, który powinien zostać opracowany dla całego miasta lub w oparciu o standardy dla infrastruktury rowerowej Województwa Dolnośląskiego;
- uwzględnianie możliwości lokalizacji ścieżki rowerowej lub pieszo-rowerowej przy remontach, budowie i przebudowie dróg;
- kształtowanie przestrzeni (szczególnie w centrum miasta) tak, aby była ona przyjazna dla rowerów;
- dążenie do dostosowania szlaków turystycznych do potrzeb ruchu rowerowego;
- powiązanie - w miarę możliwości - parkingów Bike+Ride⁷ i P&R;
- rozważenie możliwości wprowadzenia roweru miejskiego, w tym elektroroweru, który byłby dogodniejszy z uwagi na rzeźbę terenu;
- dążenie do sytuowania parkingów dla rowerów: w centrum miasta, w pobliżu obiektów handlowych, kultury, oświaty, przy obiektach sportu i rekreacji, atrakcji turystycznych itp.;
- wzbogacanie terenów rekreacyjnych i zielonych nowymi ciągami rowerowymi lub pieszo-rowerowymi;
- dążenie do powiązania tras rowerowych w jeden układ w ramach całej Aglomeracji Wałbrzyskiej.

Rozwój systemu połączeń rowerowych założono w trzech kierunkach, tj.: [1] w osi północ-południe (po szlaku drogi nr 35); [2] we wschodniej części gminy w ramach istniejących kompleksów zieleni; [3] w kierunku zachodnim – do Szczawna-Zdroju przez obszar Białego Kamienia, od głównej osi przez Piaskową Górę, częściowo Podzamcze do Szczawna Zdroju oraz połączenie Wałbrzych – Szczawno-Zdrój – Boguszów-Gorce, z wykorzystaniem nasypu kolejowego znajdującego się na zachodniej granicy miasta. W *Studium* nie określono mierników i sposobu monitorowania rozwoju infrastruktury rowerowej. Prezydent wyjaśnił, że jest to dokument strategiczny, określający wizję i kierunki rozwoju miasta. Nie określa on etapów rozwoju, w zakresie których należałoby sporządzać sprawozdania.

W ramach rozwoju tras rowerowych na terenie Wałbrzycha, w *Studium* wskazano na zasadność dalszej realizacji programu *Zielony Wałbrzych* oraz wspieranie rozwiązań w zakresie upowszechniania transportu rowerowego.

⁵ 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.

⁶ Uchwała nr XII/107/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha*.

⁷ Lokalizację stacji B&R zaproponowano przy stacji Wałbrzych Szczawienko, przy stacji Wałbrzych Miasto, przy stacji Wałbrzych Główny, po realizacji centrum przesiadkowego Wałbrzych Centrum należy rozważyć lokalizację B&R.

(akta kontroli str. 147-173; 331-335)

Program „Zielony Wałbrzych 2020”⁸ funkcjonował do końca 2020 r. i obejmował m.in. program *Rowerowy Wałbrzych 2020*, w ramach którego założono realizację programu budowy nowych ścieżek rowerowych w mieście na poziomie ok. 5-10 km/rok, program *Elektryczny rower miejski* (w tym inicjatywę zbudowania sieci wypożyczalni rowerów miejskich posiadających wspomaganie elektryczne), program *Aglomeracja Wałbrzyska na rowerze* (plan budowy systemu ścieżek rowerowych łączących miasta i gminy Aglomeracji Wałbrzyskiej łącznie z obwodnicą rowerową Wałbrzycha), budowę infrastruktury rowerowej (zbudowanie systemu infrastrukturalnych ułatwień i zabezpieczeń dla osób korzystających z rowerów w mieście (mała architektura, uchwyty na skrzyżowaniach, bariery ochronne, stojaki), program *Urzędnik na rowerze* (zachęcanie pracowników instytucji miejskich do korzystania z roweru w ramach obowiązków służbowych). W założeniach programu nie przewidziano sporządzania sprawozdań lub monitorowania jego realizacji w sformalizowany sposób.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w przeciągu sześciu lat realizacji programu „Zielony Wałbrzych 2020” nie wszystko udało się w pełni zrealizować. Udało się jednak prawie od zera rozbudować sieć ścieżek rowerowych wokół miasta w tzw. „rowerową obwodnicę Wałbrzycha” z połączeniem do dwóch gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej. Jednocześnie wskazał, że program rozbudowy i polepszenia infrastruktury rowerowej w mieście będzie kontynuowany, a obserwowane w ostatnich dwóch latach „spowolnienie” tempa rozwoju infrastruktury rowerowej spowodowane było głównie wydatkami na budowę drogowej obwodnicy miasta.

Prezydent Miasta wyjaśnił, w zakresie monitorowania programu Zielony Wałbrzych 2000, że nie sporządzano sprawozdań z jego realizacji, gdyż był on swego rodzaju manifestem. Miał za zadanie wskazać lokalnej społeczności, że poprawa środowiska będzie priorytetem, a wskazane obszary działań mają służyć temu celowi.

(akta kontroli str. 321-330; 379-386)

W *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Wałbrzych*⁹ założono zwiększenie udziału ruchu rowerowego z poziomu ok. 2% do poziomu 20% w perspektywie do 2030 r. Zauważono, że kluczowym dokumentem polityki rozwoju jest przyjęta uchwała nr LXIII/645/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 17 czerwca 2014 roku „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 roku”, która przewiduje aktywną rolę transportu zbiorowego w uzyskaniu efektu zrównoważonego transportu w mieście, czyli zmniejszeniu zatłoczenia, usprawnieniu systemu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, turystów i innych gości oraz zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń środowiska.

W *Planie zrównoważonego rozwoju*, w dziedzinie rozwoju sieci rowerowej przyjęto kontynuację rozwoju sieci dróg i ścieżek rowerowych oraz zaplecza tego ruchu (w szczególności na głównym ciągu ulic, tzw. „trasie centralnej”) oraz zainicjowanie powstawania wypożyczalni rowerów i urządzeń transportu osobistego, także o wspomaganie napędem elektrycznym). Wśród przyjętych do realizacji zadań było wdrożenie programu „Zielony Wałbrzych 2020”.

Według *Planu zrównoważonego rozwoju*, infrastruktura rowerowa została oparta na następujących głównych (istniejących) trasach:

- trasach obwodowych, głównie dla ruchu rekreacyjnego: w ul. Uczniowskiej, Strzegomskiej, Gen. Sikorskiego, Wysockiego, tworzących obwodnicę rowerową od strony wschodniej i północnej,

⁸ Uchwała nr LVIII/583/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 lutego 2014 r.

⁹ Przyjętą uchwałą nr XXXVIII/430/21 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Wałbrzych”.

- trasach wylotowych dla ruchu mieszanego: ul. Noworudzka – Kamieniecka na południe, w ul. Wrocławskiej na północ,
- trasach okrężnych wokół Podzamcza z łącznikiem do ul. Wrocławskiej w ul. Gagarina,
- kilku odcinkach ścieżek rowerowych w obrębie osiedli mieszkaniowych Piaskowa Góra i Poniatów.

Zaplanowano również uzupełnienie tego układu w dwóch zespołach tras:

- na terenie Wałbrzycha dodanie do istniejącej obwodnicy zachodniej w ulicach: Andersa na teren miasta Szczawno-Zdrój z ewentualnym przedłużeniem ku Podzamczu,
- dwóch tras centralnych: północ – południe wzdłuż ciągu Sikorskiego – Chrobrego – Kolejowej – Armii Krajowej do Wrocławskiej oraz wylotowej na południowy wschód wzdłuż ul. 11 Listopada do ul. Noworudzkiej.

(akta kontroli str. 174-196; 725-731)

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 roku funkcjonowała do końca 2020 r. Określone w niej zadania strategiczne obejmowały działania, których realizacja miała przyczynić się do osiągnięcia strategicznych celów rozwoju miasta Wałbrzych w perspektywie do 2020 r. W ramach celu nr 4 – rozwinięta infrastruktura i sprawnie funkcjonujące połączenia komunikacyjne miasta, realizowano m.in. zadanie strategiczne nr 4.8 – wdrożenie programu *Rowerowy Wałbrzych 2020* (zgodnie z założeniami przyjętymi w programie *Zielony Wałbrzych 2020*). Jako miernik monitorowania zadań realizowanych w ramach celu nr 4 przyjęto m.in. liczbę oddanych kilometrów nowych dróg dla rowerów i ścieżek rowerowych oraz liczbę zakupionych rowerów miejskich posiadających wspomaganie elektryczne.

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że nie podjęto decyzji o opracowaniu nowej *Strategii* po 2020 r., ponieważ ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw¹⁰ wprowadziła nadrzędność strategii rozwoju ponadlokalnego nad strategiami gminnymi, podkreślając dodatkowo nieobligatoryjność opracowania strategii rozwoju gminy. Skoncentrowano się zatem na aktualizacji dotychczasowych ponadlokalnych strategii z Gminą Wałbrzych jako liderem oraz opracowaniu nowych strategii ponadlokalnych. *Strategia Rozwoju Aglomeracji Wałbrzyskiej z perspektywą do 2030 roku*, której liderem jest miasto Wałbrzych, określa główne kierunki rozwoju i strategiczne przedsięwzięcia przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju Wałbrzycha w ramach całej aglomeracji.

(akta kontroli str. 197-320; 363-369)

W kontrolowanym okresie, do Urzędu przedkładane były:

- sprawozdania ZDKiUM z realizacji działań naprawczych dla strefy miasto Wałbrzych¹¹, obejmujące swoim zakresem m.in. rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej. Wykazano w nich wykonanie w 2019 r. 560 mb¹² ścieżki rowerowej i 343 mb¹³ ciągu pieszo-rowerowego oraz wykonanie w 2020 r. 547 mb¹⁴ ciągu pieszo-rowerowego;
- raport Biura Zarządzania Strategicznego, Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego Urzędu z realizacji w 2019 r. *Strategii*

¹⁰ Dz. U. poz. 1378, ze zm.

¹¹ Sprawozdania były przekazywane w związku z uchwałą nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego.

¹² Ul. Kamieniecka.

¹³ Ul. Kamieniecka.

¹⁴ 167 mb – ul. Długosza oraz 380 mb – ul. Nałkowskiej i ul. Hirszfelda.

Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 r., obejmujący swoim zakresem realizację zadania strategicznego nr 4.8 – wdrożenie programu *Rowerowy Wałbrzych 2020* (zgodnie z założeniami przyjętymi w programie *Zielony Wałbrzych 2020*), w ramach realizacji celu nr 4 – rozwinięta infrastruktura i sprawnie funkcjonujące połączenia komunikacyjne miasta. Wykazano w nim brak oddania do użytku w 2019 r. nowych dróg dla rowerów i ścieżek rowerowych oraz brak zakupu rowerów posiadających wspomaganie elektryczne. Według raportu, w 2019 r. pomalowano i odnowiono 4 814 mb ścieżek rowerowych przy ul. Świdnickiej.

(akta kontroli str. 311-320; 331-343)

1.2 Prezydent Miasta Wałbrzycha wykonywał obowiązki zarządcy dróg przy pomocy jednostki budżetowej – ZDKiUM. Organizacja i podział zadań w obszarze utrzymania i rozwoju sieci rowerowej na terenie miasta Wałbrzycha została określona w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz Statucie ZDKiUM. Zadania dotyczące inżynierii ruchu drogowego realizowane były przez Biuro Transportu i Ruchu Drogowego Urzędu w zakresie zatwierdzania projektów stałej organizacji ruchu oraz Tymczasowej Organizacji Ruchu, rozpatrywania wniosków w sprawie zmiany organizacji ruchu, kontroli wprowadzenia stałej organizacji ruchu w zakresie zgodności z projektem oraz kontroli oznakowania. ZDKiUM realizował zadania inżynierii ruchu w zakresie utrzymywania infrastruktury (oznakowania poziomego i pionowego dróg) oraz przedstawiania projektów stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 8-115)

Od dnia 1 lutego 2022 r. w Biurze Transportu i Ruchu Drogowego Urzędu zatrudniono oficera rowerowego w wymiarze 0,1 etatu (przeciętnie 19 godzin miesięcznie). Do jego obowiązków należało m.in.:

- podejmowanie, konsultowanie, monitorowanie i opiniowanie działań mających na celu rozwój komunikacji rowerowej,
- zgłaszanie uwag i propozycji do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących tras rowerowych,
- przedstawianie opinii i uwag do prac związanych z opracowywaniem rozwoju sieci tras rowerowych,
- współpraca z biurami Urzędu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi w zakresie komunikacji rowerowej.

Według Sekretarza Miasta, powołanie oficera rowerowego wynikało z potrzeby opiniowania rozwiązań przyjmowanych przez miasto w zakresie rozwoju infrastruktury rowerowej oraz propozycji nowych działań w tym obszarze, jak również kreowania polityki rowerowej w kierunku wydarzeń rowerowych, imprez kolarskich i promocji jazdy na rowerze.

(akta kontroli str. 139-144)

1.3 Do Urzędu nie wpłynęły od podmiotów zewnętrznych informacje lub dokumenty z monitorowania zagadnień dotyczących utrzymania i rozwoju infrastruktury rowerowej, w tym określające potrzeby lub wskazujące niebezpieczne odcinki ścieżek rowerowych. Dla określonych w dokumentach strategicznych kierunków działań w zakresie infrastruktury rowerowej nie ustalono zasad co do przedmiotu, częstotliwości i sposobu monitorowania przyjętych założeń w zakresie utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 331-335)

1.4 Infrastruktura rowerowa na terenie miasta nie stworzyła w pełni zwartego i spójnego systemu połączeń tras rowerowych. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w mieście istnieją lokalnie odcinki ścieżek rowerowych (szczególnie w rejonie

dzielniczy Piaskowa Góra), których nie udaje się spiąć w jednolity system z powodów topograficznych, różnych uwarunkowań technicznych, czy własnościowych. Dodatkowo wskazał, że przebieg dróg rowerowych tworzy połączenie z kilkoma dzielnicami miasta Wałbrzych, tj. tzw. Obwodnicę rowerową wschodnią o łącznej długości ok. 20 013 mb, co stanowi ok. 87% planowanej. Aby ją domknąć do granic miasta Wałbrzycha i Szczawna-Zdroju brakuje ok. 2 990 mb wzdłuż ul. Andersa. Ze względów technicznych, istnieje tylko możliwość wyznaczenia pasów ruchu dla rowerów w jezdni, ale ze względu na duże natężenie ruchu samochodów nie zostało ono zrealizowane.

(akta kontroli str. 331-335; 347)

1.5 Do Urzędu nie wpłynęły postulaty, skargi, wnioski czy petycje dotyczące spraw związanych z monitorowaniem i realizacją przyjętych w dokumentach strategicznych założeń związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 461-480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W raporcie z realizacji *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2020 roku* za 2019 r., w pkt 4.8 – Wdrożenie programu Rowerowy Wałbrzych 2020 nie wykazano długości oddanych nowych dróg dla rowerów i ścieżek rowerowych przy drogach publicznych w zarządzie ZDKiUM.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, przyczyną powyższego było przeoczenie.

(akta kontroli str. 342-343; 379-386)

2. W wymaganym terminie nie został opracowany raport z realizacji *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2020 roku* za 2020 r. Zgodnie z pkt 3.1. przedmiotowej strategii, koordynator każdego zadania strategicznego zobowiązany był do przygotowania rocznego syntetycznego sprawozdania. Na tej podstawie, Biuro Zarządzania Strategicznego, Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego zobowiązane było do opracowania do dnia 31 marca 2021 r. zbiorczego raportu z realizacji zadań strategicznych.

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że wykonanie opracowania corocznego raportu z realizacji przedmiotowej Strategii zostało przeoczone z powodu jednoczesnego zachorowania na COVID-19 kilku pracowników Biura Zarządzania Strategicznego, Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego. Termin opracowania Strategii (na przełomie I i II kwartału 2021 r.) zbiegł się także z koniecznością zintensyfikowania prac nad Planem Działań Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Wałbrzyskiej, a także z pracami nad Społecznym Terytorialnym Planem Sprawiedliwej Transformacji Subregionu Wałbrzyskiego oraz współpracą z Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego nad opracowaniem Terytorialnego Planu Sprawiedliwości Transformacji Województwa Dolnośląskiego 2021-2030. W oczekiwaniu na decyzję o dofinansowaniu trwały również prace przygotowawcze do wdrożenia Planu Rozwoju Lokalnego Wałbrzycha do 2024 roku z działaniami uzupełniającymi do 2029 r. Jednocześnie wskazała, że obecnie trwają prace nad opracowaniem zaległego raportu za 2020 rok, który jednocześnie będzie podsumowaniem realizacji całej *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2020 roku*.

W dniu 4 lipca 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK, do Rady Miejskiej Wałbrzycha został złożony *Raport z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020*

roku za 2020 r. z podsumowaniem za lata 2014-2020. Został on uwzględniony w porządku obrad LI sesji Rady Miejskiej Wałbrzycha, która odbyła się 14 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 197-320; 331-335; 363-369; 761-771)

OCENA CZĄSTKOWA

W Wałbrzychu obowiązywały dokumenty o charakterze strategicznym, odnoszące się do utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, jednak w większości nie przewidziano w nich obowiązku sporządzania sprawozdań lub monitorowania w sformalizowany sposób realizacji przyjętych założeń. W konsekwencji w Urzędzie gromadzono dane na temat zasobu miejskiej infrastruktury rowerowej, jednak bez bezpośredniego odniesienia do realizacji założeń wynikających z przywołanych dokumentów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W kontrolowanym okresie długość sieci dróg pozostająca we władaniu miasta Wałbrzycha nie uległa zmianom, wynosząc w każdym roku ogółem 244 395 mb, w tym: 206 390 mb dróg publicznych i 38 005 mb dróg wewnętrznych.

Według stanu na 31 marca 2022 r. długość infrastruktury rowerowej w mieście wynosiła 33 710 mb, w tym 18 811 mb dróg dla rowerów¹⁵, 11 789 mb dróg dla pieszych i rowerów¹⁶, 2 990 mb pasów ruchu dla rowerów¹⁷ i 120 mb kontrapasa¹⁸. W odniesieniu do końca 2018 r. długość infrastruktury rowerowej zwiększyła się o 14,4%, tj. 4 250 mb (z 29 460 mb), w tym: o 560 mb dróg dla rowerów, 890 mb dróg dla pieszych i rowerów oraz 2 800 mb pasów ruchu dla rowerów.

Liczba stref prędkości ograniczonej do 30 km/h uległa zwiększeniu z 24 do 26. Na terenie miasta nie było przypadków wyznaczenia pasów lub kontrapasów dla rowerów w ciągu drogi o dopuszczalnej prędkości wyższej niż 50 km/h. Nie utworzono miejsc obsługi rowerzystów, jak też zadaszonych parkingów rowerowych.

(akta kontroli str. 387; 456-458; 481; 488-490)

2.2 Zadania zarządcy drogi przekazano do realizacji ZDKiUM uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XXXVIII/209/05 z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu - jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych¹⁹. Zadania zarządzającego ruchem drogowym były realizowane w Urzędzie przez Biuro Transportu i Ruchu Drogowego i zostały określone w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu*²⁰.

Nadzór nad realizacją zadań zarządcy drogi powierzonych ZDKiUM, jak też nadzór nad Biurem Transportu i Ruchu Drogowego sprawował bezpośrednio Prezydent Miasta.

W badanym okresie w mieście nie było przyjętych do stosowania standardów wykonawczych, technicznych itp. odnoszących się do realizacji przedsięwzięć w zakresie infrastruktury rowerowej. W procesie zatwierdzania w latach 2019-2022 projektów stałej organizacji ruchu korzystano z wydanych w 2019 roku przez Ministra Infrastruktury „Wytucznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego –

¹⁵ W ciągu dróg: wojewódzkich – 4 391 mb, krajowej – 3 780 mb, powiatowych – 893 mb, gminnych – 8 980 mb, wewnętrznej – 767 mb.

¹⁶ W ciągu dróg: wojewódzkich – 3 940 mb, krajowej – 2 435 mb, powiatowych – 2 061 mb, gminnych – 3 353 mb.

¹⁷ W ciągu drogi wojewódzkiej.

¹⁸ W ciągu drogi gminnej.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 93, poz. 2042, ze zm.

²⁰ Zarządzenie nr 614/2020 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 9 listopada 2020 r. ze zm.

podręcznik” oraz „Katalogu przykładowych rozwiązań infrastruktury dla rowerzystów”. Korzystano również z wydanego w 2021 r. przez samorząd Województwa Dolnośląskiego podręcznika „Standardy projektowe i wykonawcze dla infrastruktury rowerowej Województwa Dolnośląskiego”.

(akta kontroli str. 8-115; 331-335; 357-359)

2.3 Na lata 2019-2022 nie był opracowywany dokument pn. projekt planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²¹.

Sekretarz Miasta, wyjaśniła, że zarówno władzom miasta jak i zarządcy dróg znany był stan sieci drogowej w mieście oraz jej jakość. Istniejąca sieć dróg na terenie miasta, jak wskazała, była wystarczająco rozwinięta i nie ma potrzeby budowy nowych dróg. Istniejąca sieć na wielu odcinkach wymaga jedynie remontu, przebudowy lub modernizacji.

W Urzędzie nie było określonych odrębnych procedur wewnętrznych dotyczących oceny realizacji zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. ZDKiUM składał do Urzędu dwa razy w roku (za półrocze i za cały rok) sprawozdania z realizacji budżetu, w tym zadań inwestycyjnych. Dane prezentowane w tych sprawozdaniach odnosiły się do poszczególnych zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach działu 600 – Transport i łączność, klasyfikacji budżetowej.

Odnosząc się do zrealizowanych w badanym okresie wszystkich czterech²² przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej, Prezydent Miasta wyjaśnił, że przygotowaniem tych inwestycji w zakresie projektowym i całością dokumentacji zajmował się ZDKiUM, który przygotowywał również wnioski²³ o dofinansowanie realizacji poszczególnych inwestycji. Odpowiedzialnym za realizację warunków zawartych umów²⁴ o dofinansowanie (terminy, sporządzanie sprawozdań i rozliczeń) był również ZDKiUM, który każdorazowo realizował inwestycję.

(akta kontroli str. 357-359; 363-369; 681-724)

2.4 W latach 2019-2022 (I kwartał) wydatki inwestycyjne na powstanie lub ulepszenie infrastruktury drogowej ogółem wyniosły 347 784,3 tys. zł²⁵, w tym 83 189,6 tys. zł z budżetu miasta i 264 594,7 tys. zł z innych źródeł²⁶. Realizatorem zadań inwestycyjnych był ZDKiUM. W Urzędzie nie gromadzono danych w szczególności pozwalającej na ustalenie wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych na realizację zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących miejskiej sieci infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 388-390)

2.5 W latach 2019-2020 zostały zrealizowane cztery²⁷ zadania inwestycyjne w wyniku których długość dróg rowerowych zwiększyła się o 4 250 mb, w tym o 560 mb ścieżek

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

²² [1] Rozbudowa ul. Nałkowskiej i ul. Hirszfelda w Wałbrzychu – etap II – dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych; [2] Budowa ul. Długosza w Wałbrzychu – dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych; [3] Rozbudowa i przebudowa ul. Kamienieckiej w Wałbrzychu (droga wojewódzka nr 381) na odcinku od km 5+058,59 do km 5+964,23; [4] Wydzielenie ścieżki rowerowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 379 (ul. Świdnicka) w Wałbrzychu.

²³ Wnioski te były podpisywane przez Prezydenta Miasta oraz Skarbnika.

²⁴ Umowy były podpisane przez Prezydenta Miasta.

²⁵ 110 490,1 tys. zł w 2019 r., 144 095,6 tys. zł w 2020 r., 71 756,7 tys. zł w 2021 r. i 21 441,9 tys. zł w I kw. 2022 r.

²⁶ Ze środków: UE, budżetu państwa, Funduszu Dróg Samorządowych.

²⁷ [1] Rozbudowa ul. Nałkowskiej i ul. Hirszfelda w Wałbrzychu – etap II – dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych; [2] Budowa ul. Długosza w Wałbrzychu – dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych; [3] Rozbudowa i przebudowa ul. Kamienieckiej w Wałbrzychu (droga wojewódzka nr 381) na odcinku od km

rowerowych, 890 mb ciągu pieszo-rowerowego i 2 800 mb pasów ruchu dla rowerów. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r. nie oddano do użytku nowej infrastruktury rowerowej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że brak oddania do użytku po 2020 r. nowych dróg rowerowych wynikał po części z braku wystarczających środków finansowych, a po części z budowy obwodnicy zachodniej Wałbrzycha (tzw. „Europejki”), która w zasadniczy sposób zmieni potoki ruchu samochodowego na obecnie istniejących drogach. Po oddaniu do użytkowania „Europejki”, w planie jest wyznaczenie pasów ruchu dla rowerów ok. 6 300 mb na obecnym odcinku drogi krajowej nr 35 (ul. Wrocławska, ul. Armii Krajowej, ul. Kolejowa, ul. Chrobrego) oraz na odcinku drogi wojewódzkiej nr 375 ok. 2 990 mb (ul. Andersa) łączącej Wałbrzych ze Szczawnem-Zdrój. Obecnie realizowana jest przebudowa drogi wojewódzkiej nr 367 ul. 1 Maja (dzielnica Sobięcin) od skrzyżowania z ul. II Armii i ul. Zachodniej do granic miasta, jako fragment tzw. „Drogi Sudeckiej”. Przebudowana ulica będzie wyposażona w drogę dla rowerów (ok. 2 114 mb) w wysokim standardzie, łączącą Wałbrzych z miastem Boguszów-Gorce. Ponadto na etapie projektowania pozostawał remont (obejmujący infrastrukturę rowerową) ul. Ogrodowej (ok. 700 mb ciągu pieszo-rowerowego), ul. Wilczej (ok. 360 mb ciągu pieszo-rowerowego) oraz skrzyżowanie (rondo) ul. Sikorskiego z ul. Moniuszki wraz. Miasto Wałbrzych posiada również projekt budowlany i zatwierdzoną organizację ruchu (z infrastrukturą rowerową) na przebudowę odcinka ul. Wrocławskiej od ul. Piotrowskiego do skrzyżowania z ul. Grota-Roweckiego (ok. 460 mb ścieżki rowerowej). Projekt ten oczekuje na realizację ze względu na nierozstrzygnięty proces sądowy oraz konieczność ukończenia budowy obwodnicy.

(akta kontroli str. 379-386; 486; 488-490)

2.6 Na terenie miasta nie funkcjonowała miejska wypożyczalnia rowerów. Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że jedną z barier jest topografia miasta – teren górzysty i spore odległości pomiędzy dzielnicami, co powoduje konieczność korzystania na co dzień np. ze wspomaganie elektrycznego (rowery hybrydowe) podczas jazdy.

(akta kontroli str. 459-461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd w ramach bieżącego nadzoru monitorował zadania z zakresu przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących infrastruktury rowerowej, które wykonywane były przez ZDKiUM. Długość infrastruktury rowerowej oddanej do użytku w latach 2019-2020 zwiększyła się z 29 460 mb do 33 710 mb, tj. o 14,4%.

3. Nadzór nad utrzymaniem prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej

Opis stanu
faktycznego

3.1 Zadania w zakresie utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej realizowane były w ramach zadań zarządzającego ruchem drogowym, przez Biuro Transportu i Ruchu Drogowego Urzędu, które obejmowały m.in.:

- prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu,

5+058,59 do km 5+964,23; [4] Wydzielenie ścieżki rowerowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 379 (ul. Świdnicka) w Wałbrzychu.

- przeprowadzanie, co najmniej raz na sześć miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach,
 - rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu,
 - zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów,
 - prowadzenie ewidencji projektów organizacji ruchu,
 - nadzorowanie i analizowanie istniejącej organizacji ruchu drogowego w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności,
 - współpracę w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami.
- Zadania zarządcy drogi, w tym m.in. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, realizowane były przez ZDKiUM.

(akta kontroli str. 26-115)

3.2 Na lata 2019-2022 nie opracowywano dokumentu pn. plan remontów i utrzymania dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Sekretarz Miasta wyjaśniła m.in., że plany tego rodzaju nie były opracowywane, ponieważ stan nawierzchni dróg jest władzom miasta i zarządcy dróg znany. Remonty były realizowane w ramach dostępnych w budżecie miasta środków finansowych, natomiast utrzymanie dróg realizowano corocznie na podstawie środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie miasta.

W Urzędzie nie było określonych odrębnych procedur wewnętrznych dotyczących oceny realizacji zadań w zakresie utrzymania miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Dwa razy w roku (za półrocze i za cały rok) ZDKiUM składał do Urzędu sprawozdania z realizacji budżetu, w tym w zakresie wydatków bieżących poniesionych w rozdziale 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu oraz rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne, klasyfikacji budżetowej. W sprawozdaniach nie wyszczególniano dróg rowerowych jako odrębnej pozycji zadaniowej i wydatkowej.

W ramach oceny realizacji zadań w zakresie utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury rowerowej, pracownicy Biura Transportu i Ruchu Drogowego Urzędu dokonywali raz na sześć miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, w tym na ścieżkach rowerowych i pasach ruchu dla rowerów. Protokoły z tych kontroli były przesyłane do ZDKiUM celem realizacji zawartych w nich zaleceń i uwag.

(akta kontroli str. 357-359, 363-369)

3.3 W latach 2019-2022 (I kwartał) wydatki bieżące na utrzymanie infrastruktury drogowej ogółem wyniosły 31 485,5 tys. zł²⁸ i w całości zostały sfinansowane z budżetu miasta. Realizatorem zadań był ZDKiUM. W Urzędzie nie gromadzono danych w szczególności pozwalającej na ustalenie wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych na realizację zadań w zakresie utrzymania infrastruktury rowerowej.

(akta kontroli str. 482-484; 487; 492-680)

3.4 W latach 2019-2022 (I kwartał) w Biurze Transportu i Ruchu Drogowego zatwierdzono 206 projektów stałej organizacji ruchu drogowego, w tym osiem

²⁸ 8 627,4 tys. zł w 2019 r., 7 963,0 tys. zł w 2020 r., 11 278,7 tys. zł w 2021 r. i 3 616,4 tys. zł w I kw. 2022 r.

obejmujących drogi dla rowerów, drogi dla pieszych i rowerów, pasy lub kontrapasy dla rowerów.

Na próbie ośmiu²⁹ odcinków dróg rowerowych ustalono, że dla wszystkich została opracowana stała organizacja ruchu, wprowadzona na podstawie projektów stałej organizacji ruchu drogowego zatwierdzonych w latach 2013-2018 z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Kierownika Biura Transportu i Ruchu Drogowego. Badane projekty organizacji ruchu zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

We wszystkich przypadkach dokonana została kontrola prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Przeprowadzenie kontroli było dokumentowane w protokole odbioru stałej organizacji ruchu. Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, w zakresie infrastruktury rowerowej, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem była przeprowadzana co najmniej raz na sześć miesięcy. Kontrola była przeprowadzana z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Kierownika Biura Transportu i Ruchu Drogowego i dokumentowana w protokole kontroli.

(akta kontroli str. 370-378; 396-455; 732-749)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane w Urzędzie działania, także w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, przyczyniły się do realizacji przez ZDKiUM zadań dotyczących utrzymania miejskiej sieci infrastruktury rowerowej. Drogi z infrastrukturą rowerową posiadały organizację ruchu wprowadzoną na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, które spełniały wymagania określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stosownie do postanowień § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia dokonywana była kontrola prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Przeprowadzano również kontrole dotyczące prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, o których mowa w § 12 ust. 5 przedmiotowego rozporządzenia.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

²⁹ [1] ul. Świdnicka, [2] ul. Nałkowskiej i ul. Hirszfelda, [3] Aleja Podwale, [4] ul. Uczniowska, [5] ul. Sikorskiego (od ul. Głowackiego do ul. Moniuszki), [6] ul. Niepodległości 9od skrzyżowania z ul. Sikorskiego w kierunku ul. Świdnickiej), [7] ul. Zamkowa, [8] ul. Wrocławska (od pl Lelewela do ul. Stacyjnej).

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 we Wrocławiu. 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.

Wrocław, dnia sierpnia 2022 r.

Kontroler
Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
z up. Wicedyrektor
Krzysztof Całka

.....
podpis