



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.02.2020



Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku
Urząd Miejski w Białymstoku,
ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/082 - Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Stenimska 1 15-950 Białystok,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku, od 26 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji zadań w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych,2. Działania podejmowane w zakresie eliminacji ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych na obszarach zurbanizowanych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do dnia zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/55/2020 z 22 kwietnia 2020 r.2. Robert Sieńko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/54/2020 z 22 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Miejski w Białymstoku³ był przygotowany do zarządzania siecią dróg miasta Białegostoku (dalej *miasta*) i podejmował właściwe działania zmierzające do skutecznej ochrony miejskiej infrastruktury drogowej przed negatywnymi skutkami ciężkiego ruchu tranzytowego, w tym pojazdów przeciążonych.

Służył temu opracowany i wdrożony, stosownie do postanowień art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ plan rozwoju sieci dróg, spójny z uregulowaniami zawartymi w dokumentach strategicznych miasta, w tym m.in. w Studium Transportowym Miasta Białegostoku, Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku. Głównym założeniem tego planu była poprawa płynności ruchu, zwiększenie roli transportu publicznego oraz stopniowa eliminacja ciężkiego ruchu tranzytowego z terenów zabudowanych poprzez skierowanie go na stworzony w Białymstoku system obwodnic śródmiejskiej i miejskiej. Obowiązki zarządcy drogi (art. 20a pkt 2 ustawy o drogach publicznych) realizowała wyznaczona do tego celu wyspecjalizowana komórka organizacyjna Zarząd Dróg Miejskich⁵. W efekcie jej działań:

- ustanowiono m.in. 27 stref uspokojonego ruchu, wprowadzając zmiany jego organizacji obejmujące m.in. ograniczenia prędkości i dostępności dla pojazdów ciężarowych,
- systematycznie prowadzono inwestycje drogowe, które skutkowały zwiększeniem długości odcinków dróg dostosowanych do przenoszenia nacisku 11,5 t/ós (z 17,8 km na koniec 2017 roku do 33,4 km na koniec I kwartału 2020 roku) oraz poprawą warunków ruchu i bezpieczeństwa na drogach miejskich,
- systematycznie gromadzono dane o stanie technicznym infrastruktury drogowej (w ramach cyklicznych objazdów dróg prowadzonych przez wykwalifikowanych pracowników ZDM), co stanowiło podstawę do sporządzania rocznych planów remontów ulic, zlecanych podmiotom wybranym do wykonywania bieżących napraw dróg miejskich.

Działania Urzędu w zakresie skutecznej eliminacji ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych na obszarze miasta wspierał także wybudowany system preselekcji wagowej, na najważniejszych wjazdach do Białegostoku (od strony wlotów dróg krajowych nr 8 i 19) oraz pięć miejsc, mających służyć do kontroli i ważenia pojazdów ciężarowych. Ich lokalizację i parametry techniczne uzgodniono w porozumieniu z Wojewódzką Inspekcją Transportu Drogowego⁶. ZDM nie dysponował jednak pełnymi informacjami o awaryjności wag preselekcyjnych, bowiem nie prowadzono ewidencji zgłoszeń awarii, a występujące przypadki błędnych pomiarów wykonywanych przez urządzenie preselekcji wagowej zlokalizowane przy ul. Zabłudowskiej utrudniały dobór przez WITD pojazdów do kontroli. Ograniczony zakres współpracy pomiędzy ZDM i WITD spowodował natomiast, że nie wykorzystywano do kontroli ważeniowych wybudowanych w 2015 roku dwóch miejsc kontrolnych przy ul. K. Ciołkowskiego.

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

³ Dalej „Urząd”.

⁴ Dz. U. z 2020 poz. 470, ze zm. Dalej ustawa o drogach publicznych.

⁵ Komórka organizacyjna na prawach departamentu, zatrudniająca odpowiednio wykwalifikowaną kadrę pracowniczą. Dalej „ZDM” lub „Zarząd”.

⁶ Dalej „WITD” lub „Inspekcja”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązki Prezydenta Miasta jako zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz dróg wewnętrznych powierzono Zarządowi Dróg Miejskich, który został zorganizowany w formie departamentu w Urzędzie Miejskim w Białymstoku. W jego strukturze nie wyodrębniono komórek organizacyjnych, którym przyporządkowano poszczególne zadania związane z ruchem przeciążonych pojazdów ciężarowych. Dyrektor ZDM poinformowała, że zadania w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych wykonują poszczególne referaty merytoryczne ZDM tj. Referat Rozwoju i Inżynierii Ruchu, Referat Utrzymania Dróg oraz Referat Zarządzania Ruchem. Dodała, że „działania te są związane z zarządzaniem ruchem, utrzymaniem bieżącym nawierzchni dróg, utrzymaniem wag preselekcyjnych i nie zachodzi konieczność wyodrębnienia do tych celów dodatkowej jednostki”. W ocenie Dyrektora ZDM „w zakresie przeciążonych pojazdów ustawodawca wyodrębnił do tego celu odrębne jednostki, tj. Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego, którym nadał uprawnienia do zatrzymywania i kontroli pojazdów w ruchu”.
(akta kontroli str. 5-7, 760-765)

Do zarządzania drogami oraz do obsługi i rozliczania inwestycji drogowych⁸ wyznaczono w ZDM w szczególności:

- pracowników Referatu Rozwoju i Inżynierii Ruchu, realizujących zadania dotyczące m.in.:
 - zgłaszania uwag i propozycji do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta w zakresie rozwoju komunikacji w mieście,
 - przeprowadzania analiz sprawności układu komunikacyjnego, organizacji i bezpieczeństwa ruchu, ocen rozwoju i funkcjonowania sieci drogowej, dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego za pomocą urządzeń przenośnych oraz pozyskiwania od Policji danych dotyczących zdarzeń drogowych,
 - dokonywania oceny organizacji ruchu, przygotowywania do zatwierdzenia i zatwierdzania organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów,
 - współpracy z właściwymi organami w sprawach zarządzania ruchem na drogach m.in. z: Komendą Wojewódzką Policji i Komendą Miejską Policji w Białymstoku, zarządcami dróg,
- pracowników Referatu Budowy Dróg Lokalnych, realizujących zadania związane m.in.:
 - przygotowywaniem materiałów dotyczących opracowania rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych oraz programów branżowych,
 - opracowywaniem dokumentacji technicznej, przygotowywaniem do realizacji i realizacją inwestycji drogowych,
- pracowników Referatu Utrzymania Dróg, którym przypisano zadania dotyczące m.in.:
 - kontroli i nadzoru nad bieżącym utrzymaniem ulic, w tym prowadzeniem przeglądów w zakresie właściwego stanu technicznego i bezpieczeństwa ruchu,
 - prowadzenia na bieżąco dzienników objazdu dla poszczególnych kategorii dróg,
 - przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
 - wykonywania okresowych przeglądów dróg oraz planowaniem ich remontów,
 - utrzymania, nadzoru i kontroli stanu oznakowania pionowego, poziomego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz systemu informacji miejskiej,
 - likwidacji powstałych zdarzeń i zagrożeń w pasie drogowym (zgłoszonych do ZDM).

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

⁸ Zarządzenie 543/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z 30 czerwca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku.

Ponadto, zastępcy dyrektora ZDM oraz dwóm pracownikom Referatu Zarządzania Ruchem przyznano dostęp do danych z systemu preselekcji wagowej i przypisano w indywidualnych zakresach obowiązków zadania związane z kontrolą prawidłowości funkcjonowania sygnalizacji świetlnych, VMS-ów⁹, kamer poglądowych, wideodetekcji, oznakowania dotyczącego sygnalizacji świetlnych i innych systemów – Systemu Zarządzania Ruchem oraz wag preselekcyjnych. Czterech pracowników ZDM posiadało uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej lub konstrukcyjno-inżynierskiej, uprawniającymi do przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg. Analiza stanu zatrudnienia w ZDM wykazała, że zatrudnienie w poszczególnych referatach było stabilne i nie występowała rotacja pracowników, a w okresie objętym kontrolą nie organizowano i nie delegowano pracowników na szkolenia dotyczące problematyki ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych po drogach miejskich. (akta kontroli str. 8-55)

1.2. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. ZDM zarządzał siecią dróg o łącznej długości 430,6 km, w tym: 23,2 km stanowiły drogi krajowe, 20,5 km – wojewódzkie, 91 km – powiatowe, a 295,8 km – gminne. Jedynie 0,2 km dróg powiatowych i 36,1 km gminnych miało nawierzchnię gruntową. W 2019 roku sieć dróg zwiększyła się do 436,7 km, tj. o 6,1 km, w tym o 5,5 km o nawierzchni bitumicznej, 1,1 km o nawierzchni brukowej i 0,1 km betonowej. Ubyło 0,6 km dróg gruntowych.

W okresie objętym kontrolą długość dróg, po których mogły poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku na jedną oś do 11,5 t wzrosła z 17,8 km (na koniec 2017 roku) do 33,4 km (na koniec I kwartału 2020 roku). Wzrosła również długość takich odcinków dróg krajowych zarządzanych przez ZDM odpowiednio z 14,2 km do 14,6 km¹⁰.

(akta kontroli str. 165-191)

1.3. Stosownie do postanowień art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, ZDM posiadał plan rozwoju sieci drogowej. W latach 2018-2020 (do zakończenia kontroli) jego rolę pełniły następujące dokumenty strategiczne miasta Białegostoku:

- Studium Transportowe Miasta Białegostoku¹¹, weryfikujące program rozwoju i modernizacji komunikacji w Białymstoku¹², w tym m.in. uwarunkowania rozwoju przestrzennego, modelowania ruchu miejskiego i zewnętrznego oraz zasady kształtowania sieci komunikacyjnej (zalecenia do zapisów w planach miejscowych). W Studium wskazano na etapową kolejność realizacji inwestycji drogowych (w nawiązaniu do Strategii Rozwoju Białegostoku). W pierwszej kolejności polegały one na ukończeniu Trasy Kopernikowskiej (obwodnicy śródmiejskiej), ulic Młynowej i Wyszyńskiego oraz kontynuacji budowy ul. Świętokrzyskiej do ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego. W kolejnym etapie wskazano na konieczność podjęcia prac nad wiaduktem usprawniającym komunikację miejską, a w dalszej kolejności rodzaj planowanych inwestycji drogowych określałyby przeprowadzone analizy potrzeb.
- Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus¹³, w której jednym z priorytetów było stworzenie warunków do zapewnienia odpowiedniej przepustowości oraz płynności ruchu, rozwiązanie problemów komunikacyjnych i wdrożenie rozwiązań skłaniających mieszkańców do przedkładania środków transportu zbiorowego lub środków alternatywnych (jak np. rower) nad samochody prywatne. Jednym z głównych kierunków działań ujętych w Strategii było stworzenie dogodnych, spójnych, komplementarnych powiązań transportowych, związanych z budową obwodnic, poprawą standardu i przepustowości wybranych dróg oraz rozwojem i integracją transportu zbiorowego.

⁹ Video Management System – system służący do zarządzania monitoringiem wizyjnym.

¹⁰ Z ustaloną klasą techniczną GP.

¹¹ Opracowane w listopadzie 2000 roku na zlecenie Urzędu przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie i dwukrotnie znowelizowane w 2004 roku i 2007 roku.

¹² W ramach prac nad Studium przeprowadzono (przy współpracy Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu, Zarządu Dróg, Zakładu Obsługi Komunikacji Miejskiej i Urzędu Statystycznego) poszerzone prace badawcze stanu istniejącego - badania ruchu zewnętrznego, badania natężeń ruchu na sieci i badania parkowania w centrum. Zakres prac, dostosowano do potrzeb planistycznych wynikających z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Uchwała Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus”.

- Studium Transportowe Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego¹⁴ (dalej Studium Transportowe BOF), analizujące istniejący system transportowy tego obszaru¹⁵ oraz określające ponadlokalne działania inwestycyjne i organizacyjne zgodne z polityką transportu zrównoważonego, które będą miały wpływ na poprawę dostępności czasowej i terytorialnej obszaru funkcjonalnego w województwie podlaskim. W Studium wskazano priorytety strategiczne¹⁶ powiązane z działaniami dotyczącymi m.in. dokończenia budowy obwodnicy Białegostoku, wprowadzenia tranzytu na układ obwodowy celem upłynnienia ruchu i budowy spójnej sieci drogowej. Planowano dodatkowo dwie drogi ekspresowe S8, która aktualnie kończy się w miejscowości Łyski (9-10 km na zachód od miasta) i S19, która ma połączyć granicę polsko-białoruską z Białymstokiem, Lublinem i Rzeszowem¹⁷ oraz pozwoli ominąć miasto od strony zachodniej (gdzie będzie krzyżować się z drogą nr S8). W ramach zadań inwestycyjnych zaplanowano też budowę łącznika Al. Jana Pawła II przez os. Zielone Wzgórze i Nowe Miasto do ul. K. Ciolkowskiego, tj. uzupełnienie obwodnicy miejskiej.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego na lata 2015-2022 dla Miasta Białegostoku i gmin ościennych, które zawarły z miastem porozumienie w sprawie wspólnej organizacji transportu publicznego oraz pozostałych gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego¹⁸, w którym określono racjonalny zakres usług świadczonych przez transport zbiorowy na obszarze Miasta i gmin ościennych. Plan uwzględniał m.in. istniejącą sieć komunikacyjną, zidentyfikowane potrzeby przewozowe, zasady organizacji rynku przewozów i preferencje mieszkańców dotyczące wyboru rodzajów środków transportu¹⁹. W ramach poprawy warunków ruchu zaplanowano przebudowę części ulic miejskich, w celu usprawnienia ruchu autobusów miejskich²⁰.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku²¹ określające politykę przestrzenną Miasta, w tym m.in. strukturę podstawowej sieci drogowo-ulicznej miasta, tworzącej układ promienisto-obwodnicowy²². W Studium zaznaczono w szczególności, że obwodnica miejska pozwala na przeniesienie, szczególnie uciążliwego dla mieszkańców, ruchu samochodów ciężarowych i tranzytu. Stąd też ważnym zadaniem stało się zamknięcie będącej w budowie zachodniej części obwodnicy miejskiej (od Al. Jana Pawła II do ul. Wiadukt), a także modernizacja południowej części obwodnicy miejskiej (od ul. A. Mickiewicza do ul. gen. N. Sulika). Zaplanowano także przebudowę przedłużenia

¹⁴ Opracowane w kwietniu 2015 roku na zlecenie Urzędu przez Międzynarodową Wyższą Szkołę Logistyki i Transportu we Wrocławiu w ramach projektu „Przygotowanie gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do realizowania zintegrowanych projektów, sprzyjających rozwojowi współpracy i rozwiązywania wspólnych problemów w perspektywie finansowej 2014-2020” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

¹⁵ Diagnoza strategiczna i syntetyczna systemów transportowych dla transportu zbiorowego, indywidualnego i towarowego (analiza oraz ocena ich efektywności i rekomendacje związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu).

¹⁶ Poprawę spójności i dostępności komunikacyjnej obszaru funkcjonalnego, stworzeni warunków dla sprawnego, efektywnego ekonomicznie i przyjaznego ekologicznie, ograniczającego uciążliwość dla środowiska przemieszczania się osób oraz towarów, stymulowanie rozwoju gospodarczego i kształtowanie ładu przestrzennego.

¹⁷ Trasa nie zostanie zrealizowana na terenie woj. podlaskiego przynajmniej do 2023 roku.

¹⁸ Opracowanie przyjęte uchwałą Nr XVI/240/15 Rady Miasta Białostok 14 grudnia 2015 r., wykonane w ramach projektu „Przygotowanie gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do realizowania zintegrowanych projektów, sprzyjających rozwojowi współpracy i rozwiązywania wspólnych problemów w perspektywie finansowej 2014-2020”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

¹⁹ Założenia Planu skonsultowano z mieszkańcami w okresie 22 lipca – 13 sierpnia 2015 r.

²⁰ Polegały one na przebudowie ul. Legionowej (zakończona w 2017 roku) i Bohaterów Monte Casino (niezrealizowana), wydłużeniu ul. Sitarskiej do ul. Świętokrzyskiej (zakończona 2019 roku) oraz niezakończonych budowie centrum sterowania ruchem.

²¹ Uchwała Nr XII/165/19 Rady Miasta Białostok z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku.

²² Wokół centralnej części miasta wytworzyły się, zgodnie z rozwojem historycznym układu, pierścienie lub ich elementy (obwodnica śródmieścia oraz część obwodnicy miejskiej) spięte ze sobą promienistym układem dróg. Obwodnicę śródmieścia tworzy kompletny obwód, w skład którego wchodzi ulice klasy technicznej głównej (G) i zbiorczej (Z) o przekroju poprzecznym jednojezdniowym lub dwujezdniowym: Poleska, Towarowa, Piastowska, Cz. Miłosza, Świętego Pio, Zwierzyniecka, M. Kopernika, Łomżyńska, Bohaterów Monte Cassino. Pozwała ona na realizację powiązań międzyczęściowych z ominięciem śródmieścia. Obwodnica miejska jest niedomknięta od zachodniej strony miasta (aktualnie realizowany jest fragment obwodnicy zachodniej - Trasa Niepodległości) i składa się z ulic klasy technicznej głównej (G) oraz głównej ruchu przyspieszonego (GP) o przekroju poprzecznym jednojezdniowym lub dwujezdniowym: Narodowych Sił Zbrojnych, gen. F. Kleeberga, gen. S. Maczka, gen. W. Andersa, gen. S. Sosabowskiego, gen. N. Sulika, K. Ciolkowskiego, Wiadukt.

ul. gen. F. Kleeberga wraz z wiaduktem nad torami PKP – aktualnie w budowie – odcinka od wlotu S8 do granic administracyjnych miasta, co poprawi dostępność komunikacyjną od strony Warszawy.

- Materiały planistyczne i plany finansowe na dany rok, ustalające limity wydatków na zadania inwestycyjne, w których zamieszczano wykazy zadań w zakresie dróg, obiektów mostowych i przepustów. (akta kontroli str. 71-161)

Wskazane dokumenty nie zawierały zapisów dotyczących zadań związanych z budową, przebudową oraz remontem miejsc przeznaczonych do kontroli i ważenia pojazdów, w tym wag preselekcyjnych. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że „wskazane dokumenty mają charakter strategiczny. Ich zadaniem jest kształtowanie polityki przestrzennej miasta jak i innych polityk lokalnych, w tym polityki transportowej. Określają długoterminowe kierunki działania w sposób bardzo ogólny, zmierzający do realizacji określonych celów, które zapewnią prawidłowe funkcjonowanie i rozwój miasta ... podając np. przebieg, przekrój drogi. Szczegółowe rozwiązania techniczne poszczególnych elementów drogi ... są rozstrzygane na etapie opracowywania projektów budowlanych ... określa projektant. W związku z powyższym lokalizacja, budowa, przebudowa i remonty miejsc przeznaczonych do ważenia pojazdów w tym wag preselekcyjnych są to uwarunkowania techniczne, które są określane przy opracowywaniu dokumentacji danej drogi”. (akta kontroli str. 283, 738-739)

Wszystkie dokumenty strategiczne Miasta zostały sporządzone w wersji elektronicznej i miały charakter ogólnodostępny – udostępniono je na stronach internetowych Urzędu. Każda jednostka Urzędu, w zależności od potrzeb, miała do nich dostęp i mogła je wykorzystywać w zakresie realizowanych zadań. Dyrektor ZDM podała, że „Przedstawiciele Departamentu Urbanistyki Urzędu, uczestniczyli w tworzeniu dokumentów o znaczeniu strategicznym dla Białegostoku. W przypadku niektórych dokumentów, tj. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku, Studium Transportowym Miasta Białegostoku czy Studium Transportowym Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego to Departament Urbanistyki jako merytoryczny był odpowiedzialny za ich realizację.” (akta kontroli str. 56-57, 740)

1.4. W opracowywaniu dokumentów strategicznych Miasta, związanych z rozwojem transportu w mieście (szerzej opisanych w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego) uczestniczyli pracownicy Referatu Rozwoju i Inżynierii Ruchu ZDM. Ich udział polegał na: [a] przygotowywaniu materiałów i danych wynikających z merytorycznego zakresu działania ZDM, [b] wskazywaniu inwestycji drogowych o znaczeniu strategicznym i opracowywaniu harmonogramu ich realizacji, [c] analizowaniu i opiniowaniu założeń przyjętych do realizacji oraz celów w zakresie spraw należących do kompetencji ZDM, [d] weryfikacji poprawności danych zawartych w tworzonych opracowaniach. Przedstawiciele ZDM uczestniczyli też w pracach zespołów powoływanych ds. realizacji danego projektu, pracami których kierowały podmioty, którym powierzono opracowanie studiów i strategii i merytoryczne departamenty Urzędu, odpowiedzialne za opracowywane dokumenty.

Zgłaszane – podczas prac nad dokumentami – propozycje ZDM zmierzały do wprowadzenia zmian w układzie uliczno-drogowym, mających na celu zwiększenie przepustowości, płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego, budowę systemu komunikacyjnego uwzględniającego rozwiązania techniczne zapewniające wprowadzenie priorytetów dla transportu zbiorowego, budowę infrastruktury drogowej umożliwiającej skomunikowanie wszystkich osiedli mieszkaniowych systemem ulic zbiorczych i obwodowych oraz zamknięcie obwodnic śródmiejskiej i miejskiej w celu wyprowadzenia ruchu tranzytowego z centrum Białegostoku, z uwzględnieniem potrzeb wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta. (akta kontroli str. 296-312)

Dyrektor ZDM podała, że „wszystkie zgłaszane przez ZDM UM propozycje dotyczące budowy, przebudowy lub rozbudowy dróg skrzyżowań, węzłów lub innych obiektów drogowych, zarządzania drogami i zarządzania ruchem drogowym, miały zazwyczaj uzasadnienie w korzyściach ekonomicznych i społecznych odnoszących przez mieszkańców i użytkowników drogi, tj.:

- uzyskanie dostępności, dojazdu, zmniejszenie strat czasu i redukcję czasu podróży,

- poprawę bezpieczeństwa ruchu użytkowników nowej drogi/skrzyżowania w porównaniu do korzystania dotychczasowej („starej”) drogi/skrzyżowania,
- zwiększenie przepustowości oraz zmniejszenie przeciążenia istniejących odcinków dróg i skrzyżowań,
- możliwość skoncentrowania ruchu ciężkich pojazdów na drogach przebiegających przez mniej wrażliwe otoczenie,
- podwyższenie komfortu jazdy,
- wpływ na rozwój terenu (produkcji rolnej, przemysłowej, handlu i usług, budownictwa, eksploatacji obszaru itd.) i stworzenie nowych miejsc pracy,
- pobudzenie aktywności gospodarczej osiedli i miejscowości usytuowanych wzdłuż drogi”.
(akta kontroli str. 286-287)

W Planie Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego na lata 2015-2022 przewidziano realizację 33 zadań, w tym siedmiu mających wpływ na bezpieczeństwo i ruch pojazdów ciężkich po mieście. Zrealizowano sześć z siedmiu planowanych inwestycji, polegających na: [1] dokończeniu budowy obwodnicy śródmiejskiej (odcinka od ul. Zwierzynieckiej do ul. Cz. Miłosza – „Trasa Kopernikowska”); [2] przebudowie ul. gen. St. Maczka; [3] budowie przedłużenia ul. Piastowskiej (odcinka od ul. Mieszka I do ul. Wł. Wysockiego); [4] przebudowie ul. gen. W. Andersa; [5] przebudowie ul. gen. F. Kleeberga (odcinka od granicy miasta do ul. gen. St. Maczka); [6] przebudowie ul. Wiadukt od ul. W. Sławińskiego do granicy miasta – wraz z budową nowego wiaduktu i przebudową istniejącego wiaduktu nad linią kolejową Białystok – Bielsk Podlaski. Nie zrealizowano natomiast przebudowy ul. Bohaterów Monte Cassino od ul. M. Kopernika w kierunku dworca PKS.
(akta kontroli str. 96-111)

Z kolei w planach finansowych na lata 2018-2020, ustalających limity wydatków na zadania inwestycyjne, ujęto 12 zadań mających wpływ na ruch ciężkich pojazdów w Białymstoku. Spośród nich zrealizowano siedem zadań²³, cztery były w trakcie realizacji²⁴, a jedno na etapie uzgadniania dokumentacji (przebudowa ul. Wł. Raginisa na odcinku od ul. Kazimierza Wielkiego do granic miasta).
(akta kontroli str. 162-164)

1.5. W ZDM nie posiadano opracowanych zasad / procedur identyfikacji i wyceny uszkodzeń infrastruktury drogowej spowodowanych przejazdem przeciążonych pojazdów ciężarowych. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że „drogi krajowe i wojewódzkie w Białymstoku są zaprojektowane w kategorii ruchu od KR5 do KR7, co umożliwia im przenoszenie obciążeń zarówno poruszających się po nich pojazdów osobowych jak i ciężarowych. Na pozostałych drogach publicznych przyjmowane są kategorie ruchu, ze względu na charakter ulic oraz strukturę rodzajową ruchu. Przeprowadzony w 2015 r., przez GDDKiA Generalny Pomiar Ruchu wykazał, iż średniodobowy ruch roczny pojazdów na drogach wylotowych z miasta Białegostoku wynosił około 57 tys. pojazdów, z czego około 42 tys. to samochody osobowe. Z uwagi, iż większość pojazdów poruszających się po mieście to samochody osobowe, autobusy i motocykle nie stworzono specjalnego rejestru uszkodzeń spowodowanych przejazdem przeciążonych pojazdów ciężarowych (...) Infrastruktura drogowa, po której dozwolone jest poruszanie się pojazdów ciężarowych w Białymstoku jest stosunkowo nowa i z przeglądów okresowych wynika, że stan techniczny tych dróg jest bardzo dobry lub co najmniej dobry. Większość uszkodzeń powstaje w wyniku zdarzeń losowych (np. uszkodzenia oznakowania pionowego i elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego w wyniku kolizji/wypadków drogowych) (...) jednokrotny, czy też wielokrotny przejazd samochodu ciężarowego lub przeciążonego na dobę nie jest równoznaczny z wystąpieniem uszkodzeń, a w konsekwencji nie jest możliwe sporządzenie obiektywnych zasad identyfikacji uszkodzeń infrastruktury drogowej miasta spowodowanej przejazdem tego typu pojazdów.
(akta kontroli str. 283, 407-408, 763-764)

²³ Zadania związane z budową [1] ul. K. Ciolkowskiego, [2] Al. I. Paderewskiego i Al. Niepodległości w ramach Trasy Niepodległości (zachodni odcinek obwodnicy miejskiej), [3] skrzyżowania NSZ z Jana Pawła II, [4] przedłużenia ul. J. Kuronia (ul. Dywizjonu 303), [5] przedłużenia ul. Wiewiórczej do ul. J. Kuronia, [6] przedłużenia ul. J. Kuronia z przedłużeniem ul. Wiewiórczej, [7] droga łącząca ul. A. Mickiewicza z ul. Wiewiórczą.

²⁴ Zadania związane z budową [1] ul. J.K. Branickiego, [2] dojazdu do ul. Elewatorskiej, [3] wlotu drogi z Hryniewicz i [4] przebudową DK8 i DW676.

Na podstawie corocznych i pięcioletnich przeglądów okresowych wykonywanych przez firmy zewnętrzne oraz cyklicznych objazdów dróg miejskich prowadzonych przez pracowników – szerzej opisanych w pkt 2.11 wystąpienia pokontrolnego – ZDM przygotowywał roczne plany robót (remontów) zarządzanych dróg, z podziałem na roboty związane z wykonaniem nakładek bitumicznych na drogach powiatowych i gminnych i robót brukarskich na drogach powiatowych i gminnych. W planach wyszczególniono wykaz ulic do remontu, zakres niezbędnych prac do wykonania, ich szacunkową wartość, powierzchnię i uwagi dotyczące ich stanu technicznego.

W 2018 roku na realizację łącznie 54 zadań remontowych ulic miejskich zaplanowano 4.396 tys. zł, z czego 2.433 tys. zł na wykonanie 19 nakładek na drogach powiatowych i gminnych i 1.963 tys. na prace brukarskie na 35 ulicach. W 2019 roku na 43 zadania zaplanowano 5.528,5 tys. zł, z czego 2.886,5 tys. zł na wykonanie 23 nakładek bitumicznych na ulicach i 2.642 tys. zł na prace brukowe na 20 ulicach miejskich. W 2020 roku zaplanowano wykonanie 41 remontów za 6.671,5 tys. zł odpowiednio 3.740 tys. zł na nakładki (16) i 2.931,5 tys. zł na prace brukarskie (25). Przygotowane przez ZDM plany remontów ulic miejskich nie wyszczególniały remontów ulic zdegradowanych w wyniku ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych. (akta kontroli str. 256-269)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że podczas prowadzonych przeglądów i kontroli dróg określa się zakres remontów i szacuje niezbędne nakłady finansowe na podstawie cen uzyskanych w ramach zrealizowanych przez wykonawców napraw w poprzednim roku, z uwzględnieniem współczynnika inflacji. Dodała, że „w ramach bieżącego utrzymania prowadzona jest ewidencja umożliwiająca wyodrębnienie kosztów ponoszonych na naprawę dróg, bez ich rozróżnienia na powstałe uszkodzenia w wyniku przejazdu pojazdów przeciążonych (...) w praktyce plan remontów i harmonogram ich wykonania, jest na bieżąco weryfikowany i dostosowywany do aktualnych potrzeb. Typując drogi do remontów, po przeprowadzeniu przeglądów wiosennych, brany jest pod uwagę przede wszystkim stopień ich degradacji (...)”.

Według stanu na koniec 2018 roku, wykonano remont 5,86 tys. m² dróg powiatowych i 12,8 tys. m² dróg gminnych. W 2019 roku wykonano remonty odpowiednio 5,6 tys. m² i 12 tys. m² tych dróg. (akta kontroli str. 270-276)

1.6. Miasto nie sformalizowało zasad współpracy, z WITD lub innymi podmiotami, w zakresie ruchu pojazdów ciężarowych po drogach będących w zarządzie ZDM i eliminacji z tych dróg przeciążonych pojazdów. Zasady wspólnych działań wypracowano w praktyce. W przypadku współpracy ZDM z WITD, wspólne działania obu podmiotów związane były z prowadzonymi w latach 2008-2009 uzgodnieniami dotyczącymi lokalizacji systemów ograniczających niedozwolony ruch pojazdów przeciążonych. W ich wyniku ZDM uzgodnił utworzenie dwóch systemów preselekcyjnych – wagi preselekcyjne zlokalizowano zgodnie z sugestiami WITD na ul. Zabłudowskiej i ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego, tj. na wjazdach do Białegostoku, odpowiednio z DK nr 19 i z DK nr 8. Wraz z utworzeniem w 2012 roku i w 2014 roku systemów preselekcji ZDM zapewnił WITD dostęp do danych gromadzonych i przetwarzanych w obu systemach. Zgodnie z uzgodnieniami z WITD²⁵ przygotowano pięć miejsc kontroli i ważenia pojazdów na terenie Białegostoku, po dwa – w obu kierunkach – przy ul. gen. W. Andersa i ul. K. Ciołkowskiego oraz jeden na ul. Zabłudowskiej (co szerzej opisana w pkt 2.6 wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 283, 510-575, 577-640)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Urząd zapewnił właściwe warunki organizacyjno-kadrowe do zarządzania siecią dróg miejskich. Wyznaczony do tego celu ZDM dysponował spójnymi dokumentami programowymi określającymi docelowy model rozwoju sieci dróg w Białymstoku. W dokumentach tych uwzględniono stopniową eliminację ciężkiego ruchu tranzytowego z terenów zabudowanych poprzez skierowanie go na stworzony system obwodnic śródmiejskiej i miejskiej. Zamierzenia te wspierały uzgodnione z WITD punkty preselekcji wagowej oraz miejsca kontroli i ważenia pojazdów.

²⁵ Protokół ze spotkania 15 maja 2008 r. oraz pismo WITD z 16 marca 2009 r.

2. Działania podejmowane przez zarządcę dróg w zakresie eliminacji ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych na obszarach zurbanizowanych

Opis stanu faktycznego

2.1. W granicach administracyjnych Miasta przebiegały drogi krajowe²⁶ Nr 8²⁷, Nr 19²⁸ i Nr 65²⁹ tworzące sieć powiązań krajowych i międzynarodowych oraz drogi wojewódzkie³⁰ Nr 676³¹ i Nr 678³² tworzące sieć powiązań o znaczeniu regionalnym w ciągu, których prowadzony był ruch tranzytowy w tym ruch pojazdów ciężarowych. W celu ograniczenia ciężkiego ruchu tranzytowego na obszarze miasta, z 436,75 km³³ dróg publicznych w Białymstoku: tylko 79,5 km (łącznie 42 ulice lub ich odcinki) stanowiły drogi, na których nie wprowadzono ograniczeń tonażowych; 1,6 km drogi, na których mogły poruszać się pojazdy o dmc do 12 ton, a 26,4 km – o dmc do 8 ton. Na pozostałych drogach publicznych dopuszczono ruch pojazdów, których dmc nie przekraczała 3,5 tony.

Ponadto mając na względzie m.in. wyeliminowanie ruchu pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych) przyjęto rozwiązania służące zarządzaniu i kontrolowaniu dostępności dróg, polegające na tworzeniu stref uspokojonego ruchu. W granicach miasta – w okresie od 1998 do 2019 roku – wyznaczono łącznie 27 stref uspokojonego ruchu z ograniczoną dostępnością dla samochodów ciężarowych³⁴. (akta kontroli str. 411-415)

2.2. W granicach Białegostoku na powierzchni 94,3 ha zlokalizowana była Podstrefa Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej³⁵. Znajdujące się tam tereny inwestycyjne zostały wyposażone w infrastrukturę drogową umożliwiającą prowadzenie ruchu pojazdów ciężarowych poza teren miasta na DK Nr 8, 19 i 65 oraz DW Nr 678³⁶. Sieć ulic prowadzących do tych dróg była dostosowana do ruchu ciężkiego i pozwalała na sprawny dojazd do dróg wylotowych z miasta³⁷.

W celu ochrony dróg i zminimalizowania utrudnień dla mieszkańców osiedli w pobliżu Podstrefy Ekonomicznej, wprowadzono zmiany organizacji ruchu poprzez ograniczenie możliwości poruszania się pojazdów ciężarowych m.in. na ul. Myśliwskiej i ul. Wiewiórczej oraz na osiedlu przyległym do strefy ekonomicznej. Opracowany został także projekt organizacji ruchu, który przekierowywał ruch tranzytowy (w tym pojazdów ciężarowych) wjeżdżający do miasta ul. Zabłudowską (DK Nr 19), z ul. Dojlidy Fabryczne na ul. J. Kuronia, ul. Dywizjonu 303 i ul. K. Ciołkowskiego, a wyjeżdżający z miasta w kierunku Lublina (DK Nr 19) z ul. Piastowskiej na ul. gen. N. Sulika i ul. K. Ciołkowskiego.

Centra logistyczne znajdujące się w Białymstoku³⁸ zostały zlokalizowane na obszarach mających zapewniony dogodny dostęp do dróg krajowych i wojewódzkich przebiegających przez teren miasta. Dyrektor ZDM wskazała, że „(...) ochrona infrastruktury drogowej miasta przed skutkami poruszania się pojazdów ciężarowych generowanych przez obszary aktywności gospodarczej, obejmujące działalność produkcyjną i usługową, odbywa się na dwóch płaszczyznach: inwestycyjnej oraz zarządzania ruchem. Realizowany Panattoni Park Białystok położony przy ul. Aksamitnej oraz tereny przemysłowe przy ul. Produkcyjnej mają bezpośrednie połączenie z obwodnicą miejską tj. m.in. ul. gen. F. Kleeberga

²⁶ Dalej: DK.

²⁷ Granica państwa – Wrocław – Warszawa – Białystok – Budzisko – granica państwa,

²⁸ Granica państwa – Kuźnica – Białystok – Lublin – Rzeszów.

²⁹ Granica państwa – Goldap – Elk – Białystok – Bobrowniki – granica państwa.

³⁰ Dalej: DW.

³¹ Białystok – Supraśl – Krynki – granica państwa.

³² Białystok – Sokoly – Wysokie Mazowieckie.

³³ Wg. stanu na 31 grudnia 2019 r.

³⁴ W tym, w okresie objętym kontrolą ustanowiono dwie strefy uspokojonego ruchu: w 2018 roku na osiedlu Jaroszwówka, ograniczoną ulicami B. Krzywoustego – Wł. Raginisa – Gwiazdkową – Skrzatów (projekt nr 1387/17/S zatwierdzony 20 listopada 2017 r.) i w 2019 roku na osiedlu Bacieczki, ograniczoną ulicami Produkcyjna – gen. F. Kleeberga – H. Kolałaja i rzeką Biała (projekt nr 1/18/S zatwierdzony 2 stycznia 2018 r.).

³⁵ Dalej: Podstrefa Ekonomiczna.

³⁶ https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/oferta_inwestycyjna/specjalna_suwalska_strefa_ekonomicznej_podstrefa – dostęp z dnia 15 maja 2020 r.

³⁷ Dotyczyło to następujących ulic: Konstantego Ciołkowskiego, Adama Mickiewicza, Jacka Kuronia, Franciszka Karpińskiego, Świętego Proroka Eliasza wraz ze skrzyżowaniem z ul. Księdza Stanisława Suchowołoca, Dywizjonu 303 oraz przedłużenie ul. Wiewiórczej położonych w sąsiedztwie Podstrefy ekonomicznej, które obsługiwały te obszary i miały odpowiednie parametry i przekroje techniczne.

³⁸ Tj. na osiedlu Bażantarnia, przy ul. Elewatorskiej oraz ul. Produkcyjnej.

i ul. gen. S. Maczka, która wyprowadza ruch z miasta do trasy europejskiej E67 (droga S8) łączącej Warszawę i Białystok. Centra logistyczne zlokalizowane na osiedlu Bażantarnia oraz w rejonie ul. Elewatorskiej również mają zapewniony dostęp do obwodnicy miejskiej i dróg wylotowych prowadzących do dróg tranzytowych poprzez drogi dwujezdniowe, dwupasowe o dobrych parametrach technicznych". Istniejący układ drogowy zapewniał pojazdom ciężarowym, wyjeżdżającym z centrów logistycznych położonych na osiedlu Bażantarnia oraz przy ul. Elewatorskiej, dostęp do obwodnicy miejskiej i dróg wylotowych tj. w pierwszym przypadku do DW Nr 678 i DK Nr 8, a w drugim do DK Nr 8.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie odnotowano skarg mieszkańców na ruch pojazdów ciężarowych w pobliżu wskazanych obszarów przemysłowych. Natomiast działania ZDM – o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁹ – dotyczące organizacji i ograniczenia ruchu pojazdów ciężarowych, wynikały ze stałego monitoringu i bieżącej analizy⁴⁰ warunków ruchu na obszarach przemysłowych miasta. Dyrektor ZDM wyjaśniła, „ze skutki wpływu ruchu pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych) na terenach Podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Białymstoku, centrów logistycznych oraz parków przemysłowych na stan techniczny dróg były analizowane na podstawie przeprowadzonych rocznych i pięcioletnich przeglądów okresowych, przeglądów gwarancyjnych w okresie trwania gwarancji oraz kontroli pracowników departamentu ZDM (...) Budowa dróg w rejonie strefy spowodowała, iż pojazdy ciężarowe obsługujące strefę poruszają się po obrzeżach miasta nie ingerując bezpośrednio w ruch miejski”.

(akta kontroli str. 401-410, 417-429, 511-578)

2.3. W okresie objętym kontrolą przez teren Białegostoku nie przebiegały autostrady i drogi ekspresowe, a w jego okolicy nie znajdowały się odcinki dróg płatnych. W kwestii prowadzenia analiz ruchu pojazdów ciężarowych przez teren miasta Białegostoku Dyrektor ZDM poinformowała, że „przez teren miasta nie przebiegają drogi płatne i drogi ekspresowe. W sąsiedztwie Białegostoku przebiega jedynie droga ekspresowa S8, która jest ciągiem drogi krajowej Nr 8 Budzisko (LT) - Kudowa (CZ). Dodatkowo przez teren miasta przebiegają drogi krajowe Nr 8, 19, 65, które prowadzą m.in. duży ciężarowy ruch tranzytowy w kierunku Litwy, Białorusi i Lublina. (...) W chwili przejścia dróg krajowych przebiegających przez Białystok posiadały one przekrój jednojezdniowy. Obserwując systematyczny wzrost ruchu oraz po przeanalizowaniu niedostatecznych parametrów technicznych w zakresie konstrukcji jezdni postanowiono przebudować powyższe drogi nadając im odpowiednie parametry techniczne dostosowane m.in. do ruchu pojazdów ciężarowych. Obserwując ruch pojazdów ciężarowych, po jego analizie podjęto decyzję w trakcie procesu projektowania i realizacji inwestycji o budowie skrzyżowań dwupoziomowych w ciągu drogi krajowej nr 8, 19, 65 (ulice: gen. F. Kleeberg, gen. S. Maczka, gen. W. Andersa, gen. S. Sosabowskiego, gen. N. Sulika) w granicach administracyjnych miasta, które miały na celu zmniejszenie utrudnień w ruchu kołowym głównie w północnym obszarze aglomeracji miejskiej. Po analizach warunków ruchu podjęto działania na skrzyżowaniu ulic: gen. S. Maczka – ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego w wyniku, których wprowadzono zmianę geometrii części skrzyżowania, zastosowano zmianę organizacji ruchu wraz ze zmianą programu sygnalizacji świetlnej. Dodatkowo w celu poprawy bezpieczeństwa i warunków ruchu na skrzyżowaniu ulicy gen. N. Sulika - droga krajowa nr 19 i ulicy K. Ciołkowskiego droga wojewódzka nr 678 wybudowano sygnalizację świetlną. Po dokonanych obserwacjach ruchu drogowego okazało się, że powyższe działania potwierdziły zasadność zmian organizacji ruchu na kluczowych skrzyżowaniach, po których odbywa się wzmożony ruch pojazdów ciężarowych w określonych kierunkach. Niemniej jednak w chwili obecnej mając na względzie wzrastający z roku na rok ruch pojazdów ciężarowych poruszających się po drogach krajowych konieczna jest w stosunkowo krótkim czasie realizacja obwodnicy miasta Białegostoku przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, która obecnie podjęła działania w tym kierunku”.

(akta kontroli str. 401-410, 511-578)

³⁹ Dz. U. z 2017 poz. 784.

⁴⁰ W oparciu o bieżące przeglądy dróg oraz okresowe roczne i pięcioletnie kontrole.

2.4. W okresie objętym kontrolą miasto Białystok realizowało inwestycje drogowe (wzmiankowane pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego), które dostosowywały infrastrukturę drogową do nośności 11,5 t. W latach 2018-2020 zrealizowano inwestycje polegające na budowie lub dostosowaniu do takiej nośności dróg położonych przy ulicach:

- ul. Wiosennej na odcinku od ul. Kawaleryjskiej do ul. K. Ciołkowskiego (0,9 km),
- ul. K. Ciołkowskiego na odcinku od ul. A. Mickiewicza do ul. gen. N. Sulika (3 km),
- ul. Nowowarszawskiej – długość odcinka 0,4 km,
- ul. Jurowieckiej na odcinku od ul. Ciepłej do ul. Poleskiej (0,5 km),
- al. Niepodległości i al. I. J. Paderewskiego tzw. „Trasa Niepodległości” (7,7 km),
- ul. Dywizjonu 303 – długość odcinka 1,7 km,
- ul. Wiewiórczej – długość odcinka 1 km,
- ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego na odcinku od ul. gen S. Maczka do ul. Wileńskiej (0,4 km).

Realizacja tych inwestycji zwiększyła długość dróg dostosowanych do przenoszenia nacisku 11,5 t o 15,6 km, tj. z 17,8 km na koniec 2017 roku do 33,39 km na koniec I kwartału 2020 roku.
(akta kontroli str. 416, 511-578)

2.5. Miasto podjęło działania zmierzające do ograniczenia niedozwolonego ruchu pojazdów przeciążonych, poprzez wprowadzenie systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów. Wagi preselekcyjne zlokalizowano na wjazdach do Białegostoku (w celu rejestracji pojazdów wjeżdżających na teren miasta): z DK nr 19 – na ul. Zabłudowskiej⁴¹ oraz z DK nr 8 – na ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego⁴². Lokalizacje tych urządzeń zostały uzgodnione z WITD (co szerzej opisano w pkt. 2.6 wystąpienia pokontrolnego). Dyrektor ZDM poinformowała, że „*lokalizacja, jak również wymagania techniczne, zostały określone w ścisłej współpracy z WITD. (...) Lokalizacje zostały wybrane w sposób optymalny, zapewniający kompleksową ochronę dróg przed przejazdem pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych). Wybór lokalizacji determinował sprawdzenie stanu technicznego odcinka drogi, na której miał zostać wybudowany system preselekcyjnego ważenia pojazdów. Nadmieniam, że w tym celu została rozpoczęta inwestycja w zakresie rozbudowy ul. Ks. S. Suchowólca i ul. Zabłudowskiej dostosowująca m.in. wymagania techniczne drogi, jak również niezbędne pozyskanie terenu pod stacjonarne punkty kontroli, które również były uzgadniane przy udziale WITD. (...) W zakresie budowy preselekcyjnego punktu ważenia na drodze krajowej nr 8 – ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego lokalizacja została określona analogicznie jak w przypadku wagi na ul. Zabłudowskiej przy udziale WITD.*

W miejscach instalacji wag preselekcyjnych miasto zleciło badania stanu nawierzchni i jej geometrii⁴³. Zakres tych badań obejmował pomiar równości nawierzchni w celu wyznaczenia wskaźnika IRI⁴⁴, badanie odporności nawierzchni na koleinowanie oraz pomiar ugięć nawierzchni do badania jej nośności. Zlecone badania miały na celu uzyskanie jak najlepszej skuteczności pracy tych wag z dokładnością i tolerancją określoną dla B (+7) wedle normy COST 323⁴⁵.

Stacje preselekcyjnego ważenia pojazdów na ul. Zabłudowskiej i ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego oddano do użytkowania odpowiednio 24 maja 2012 r. i 24 grudnia 2014 r. Koszt budowy tych stacji wyniósł odpowiednio 515,4 tys. zł i 734,3 tys. zł. Dostęp do systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów (w czasie rzeczywistym) posiadali pracownicy ZDM oraz WITD. Dane z systemu nie były przekazywane do badań naukowych. Dyrektor ZDM poinformowała, że „*do dnia dzisiejszego żadna z uczelni nie wystąpiła o udostępnienie danych z systemu preselekcji do badań naukowych. Nadmieniam, że Miasto Białystok*

⁴¹ Umowa nr ZDI-III.272.124.2011.IS z 31 sierpnia 2011 r. na: „Zaprojektowanie i wykonanie stacji preselekcyjnej ważenia pojazdów na ulicy Zabłudowskiej drodze krajowej nr 19 w Białymstoku”, do umowy zawarto aneks z 10 października 2011 r., w którym wydłużono termin wykonania umowy do 15 grudnia 2011 r.

⁴² Umowa nr ZDI-IX.272.9.2013 z 25 października 2013 r. na: „Zaprojektowanie i wykonanie stacji preselekcyjnej ważenia pojazdów w ciągu drogi krajowej nr 8 na ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego w Białymstoku, do umowy zawarto aneks z 31 marca 2014 r. w którym zmieniono osobę będącą przedstawicielem wykonawcy na budowie stacji preselekcyjnej.

⁴³ Umowa ZDI-III.7011.56.2011.IS z 22 listopada 2011 r. – zlecająca badanie ul. Zabłudowskiej oraz Sprawozdanie z badań ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego z dnia 14 maja 2014 r.

⁴⁴ International Roughness Index.

⁴⁵ COST 323: „Weigh in Motion of Road Vehicles” Final Report Appendix 1 – European WIM Specification Version 3.0.

współpracuje z uczelniami m.in. z Politechniką Białostocką oraz Uniwersytetem w Białymstoku. W ramach tej współpracy przekazywane są m.in. propozycje prac dyplomowych dla studentów w zakresie ich kształcenia w płaszczyznach wskazanych przez prowadzących z poszczególnych kierunków. Jak do tej pory Politechnika nie wskazała, aby w kręgu jej zainteresowań były dane z posiadanych przez Miasto systemów wag preselekcyjnych”.

Systemy wag preselekcyjnych poddawano kalibracji. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że kalibracja była wykonywana przez Wykonawcę Systemu wagi preselekcyjnej w okresie gwarancji, który skończył się w 2017 roku (waga preselekcyjna przy ul. Zabłudowskiej) i grudniu 2019 roku (waga preselekcyjna przy ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego). Do dnia zakończenia kontroli ZDM nie zawarł umów na ich bieżące utrzymanie. W ZDM nie prowadzono ewidencji zgłoszonych awarii tych systemów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 432-578)

2.6 Lokalizacja miejsc kontroli na terenie Miasta była przedmiotem uzgodnień pomiędzy WITD, a Urzędem Miejskim w Białymstoku. Ustaleń tych dokonano podczas spotkania z przedstawicielami Inspekcji, które odbyło się 15 maja 2008 r. oraz potwierdzono je pismem z 16 marca 2009 r. skierowanym przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego do Departamentu Inwestycji UM⁴⁶

Powyższe uzgodnienia zostały uwzględnione przez miasto Białystok przy planowaniu inwestycji drogowych w kolejnych latach. W związku z tym na terenie miasta Białegostoku zlokalizowanych zostało pięć punktów, które miały służyć do kontroli i ważenia pojazdów ciężarowych tj.:

- przy ul. Zabłudowskiej na DK nr 19 (w kierunku wylotowym) oddany do użytkowania 21 września 2012 r. Zatoka została wybudowana w związku z rozbudową ul. Ks. S. Suchowolca oraz ul. Zabłudowskiej. Zgodnie z układem konstrukcyjnym tego miejsca warstwa ścieralna została wykonana z kostki brukowej o grubości 8 cm, podsypki piaskowej o grubości 5 cm, kruszywa naturalnego o grubości 20 cm, warstwy mrozochronnej o grubości 15 cm oraz gruntu stabilizowanego cementem RM= 1,5 MPa – 15 cm. Pomiar pochyleń terenu w miejscu przeznaczonym do ważenia pojazdów został przeprowadzony 22 maja 2012 r. tj. przed oddaniem do użytku. Spadek podłużny wynosił 2% a spadek poprzeczny 1,36% wartości te mieściły się w granicach dopuszczalnych spadków, które wynosiły 2%,
- przy ul. gen. W. Andersa na DK nr 19 dwa miejsca (w obu kierunkach) oddana do użytkowania 29 października 2013 r. Zatoki przeznaczone dla Inspekcji Transportu Drogowego zostały wybudowane w związku z przebudową ul. gen. W. Andersa (przedłużenie DK nr 65 Goldap-Bobrowniki). Zgodnie z układem konstrukcyjnym tych miejsc warstwa ścieralna została wykonana z kostki kamiennej nieregularnej o grubości 9-11 cm, podsypki cementowo-piaskowej o grubości 3 cm, podbudowy zasadniczej z betonu cementowego C 16/20 z dylatacjami składającej się z dwóch warstw górnej i dolnej o grubości 20 cm każda oraz warstwy gruntu stabilizowanego cementem o RM= 2,5 MPa o grubości 25 cm. Badanie równości terenu przeznaczonego pod zatoki przeprowadzono 8 września 2009 r. tj. przed rozpoczęciem inwestycji. Spadek podłużny wynosił 1,2% a spadek poprzeczny 1,1% wartości te mieściły się w granicach dopuszczalnych spadków, które wynosiły 2%,
- przy ul. K. Ciołkowskiego na DW nr 678 dwa miejsca (w obu kierunkach) oddane do użytku 9 marca 2015 r. Zatoki przeznaczone dla Inspekcji Transportu Drogowego zostały wykonane w związku z budową ul. K. Ciołkowskiego. Zgodnie z układem konstrukcyjnym tych miejsc warstwa ścieralna została wykonana z betonu cementowego C35/45 o grubości 22 cm, warstwa podbudowy z chudego betonu o grubości 20 cm oraz gruntu stabilizowanego betonem o grubości 15 cm.

⁴⁶ Pismo Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 16 marca 2009 r. zn. X.WI-075/03/09.

Koszty budowy miejsc kontroli i ważenia pojazdów na ul. Zabłudowskiej i ul. gen. W Andersa zostały ujęte w wartości całej inwestycji związanej z budową i rozbudową odcinków dróg, na których zostały położone. Z kolei koszt budowy punktów położonych przy ul. K. Ciołkowskiego wyniósł 251,8 tys. zł. (akta kontroli str. 579-632)

Miejsca kontroli pojazdów ciężarowych zlokalizowane na ul. K. Ciołkowskiego od czasu oddania ich do użytku tj. od 9 marca 2015 r. nie były wykorzystywane przez Inspekcję do ważenia pojazdów. Pomimo, że stanowiły one przedmiot uzgodnień pomiędzy UM a WITD, które prowadzono w 2008 i 2009 roku. Inspekcja zawioskowała wówczas o „zaprojektowanie zatoki do kontroli pojazdów ciężarowych na ulicy K. Ciołkowskiego (od ul. Branickiego do ul. Wiadukt) w rejonie lasu Solnickiego w kierunku do ul. Mickiewicza”.

W projekcie wykonawczym planowanej inwestycji z 1 sierpnia 2010 r. (uzgodnionym m.in. z Inspekcją Transportu Drogowego⁴⁷), ujęto szerszy zakres prac niż początkowo uzgodniony w 2009 roku. Realizując obowiązki zarządcy drogi wynikające z postanowień art. 20a pkt 2 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych Miasto zaplanowało bowiem przy ul. K. Ciołkowskiego, stanowiącej odcinek DW nr 678, budowę dwóch „zatoek do ważenia pojazdów ciężarowych z parkingiem TIR”.

Zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, odbioru wykonanych robót⁴⁸, w tym wybudowanych zatok z miejscami do ważenia pojazdów ciężarowych, dokonała 19 grudnia 2014 r. komisja powołana przez Prezydenta Miasta Białegostoku składająca się z przewodniczącego (Zastępcy Prezydenta Miasta) oraz 18 członków⁴⁹.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że *zatoeki do kontroli pojazdów ciężarowych, które zostały zaprojektowane i wykonane zgodnie z warunkami technicznymi, umożliwiają zatrzymanie pojazdu ciężarowego oraz wykonywanie czynności kontrolnych tj. czasu pracy kierowcy, parametry pojazdu, dokumenty uprawniające do poruszania się po drodze. Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego od chwili oddania do użytkowania fragmentu ulicy K. Ciołkowskiego, w ciągu, której położone są punkty kontroli m.in. dla WITD, tj. od 09.03.2015 r. nie zgłaszała, że punkty kontroli i ważenia pojazdów w ciągu DW 678 przy ul. K. Ciołkowskiego nie spełniają warunków technicznych do przeprowadzenia kontroli ważenia pojazdów ciężarowych.*

W piśmie z 23 kwietnia 2020 r. skierowanym do ZDM przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego informowano, że ZDM „nie przekazał do użytkowania” Inspekcji dwóch miejsc kontroli i ważenia pojazdów położonych przy ul. K. Ciołkowskiego⁵⁰.

W kwestii przekazania do użytkowania punktów kontroli na ul. K. Ciołkowskiego Dyrektor ZDM dodała, że „użytkowanie drogi DW 678 zostało uzyskane w oparciu o obowiązujące przepisy tj. ustawa prawo budowlane, które nakłada na zarządcę drogi obowiązki wynikające z oddania obiektu liniowego do użytkowania. W przepisach tych nie występuje obowiązek przekazywania organom prowadzącym kontrolę drogową pojazdów ciężarowych do użytkowania zatok kontrolnych będących elementem urządzenia drogi (...) możliwość korzystania z wybudowanych zatok regulują znaki pionowe.

Z uwagi na brak informacji od WITD o niewłaściwym przygotowaniu stanowisk ważenia, ZDM przez okres ponad pięciu lat nie dostosował punktów kontroli przy ul. K. Ciołkowskiego do przeprowadzania kontroli ważeniowych pojazdów ciężarowych.

Punkty kontroli i ważenia położone w Białymstoku od czasu oddania ich do użytku nie były przedmiotem pomiarów pochylenia terenu, o których mowa w §§ 8 i 9 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać wagi samochodowe do ważenia pojazdów w ruchu oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych⁵¹. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że *podczas przeprowadzonych przeglądów*

⁴⁷ Projekt wykonawczy Tom I/DR/1-projekt drogowy z 1 sierpnia 2010 r.

⁴⁸ Inwestycji pn. „Przebudowa odcinka ul. K. Ciołkowskiego w Białymstoku. Budowa ul. Sławińskiego od ul. Kawalerskiej do ul. K. Ciołkowskiego”, której wykonawcą była firma Mostostal Warszawa S.A.

⁴⁹ Członków powołano spośród pracowników UM w Białymstoku oraz wykonawcy robót (reprezentowanego przez kierownika budowy), przedstawicieli PGE Dystrybucja S.A. Rejon Energetyczny Białystok Miasto, Mazowieckiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o., Wodociągów Białostockich sp. z o.o.

⁵⁰ Pismo Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 23 kwietnia 2020 r. zn. WI.021.87.2019.

⁵¹ Dz.U. z 2007 r. poz. 1345.

okresowych dróg, przeglądów gwarancyjnych inwestycji oraz objazdów dróg przez pracowników departamentu ZDM UM wizualnie nie stwierdzono nierówności lub uszkodzeń nawierzchni w miejscach kontroli i ważenia pojazdów. Ponadto Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego nie zgłaszała problemów z wykonywaniem kontroli ważenia przeciążonych pojazdów, dlatego nie było podstaw do zlecenia badań w zakresie równości podłużnej i poprzecznej pochylecia przedmiotowych punktów kontroli i miejsc ważenia. Użytkownik ww. urządzeń, tj. WITD w sposób ciągły wykonywał swoje zadania, o czym świadczą wpływy z tytułu kar pieniężnych nałożonych na podstawie art. 140aa ustawy z dnia 20 czerwca 1997 Prawo o ruchu drogowym (Dz.U z 2020.110 ze zm.), co tym samym potwierdza poprawność działania oraz właściwy stan techniczny przedmiotowych urządzeń.

ZDM nie prowadził również odrębnych kontroli stanu technicznego tych punktów. Bieżący monitoring stanu technicznego prowadzony podczas objazdów oraz kontroli okresowych odcinków dróg, przy których były umiejscowione punkty kontroli i ważenia pojazdów (co szerzej opisano w punkcie 2.11 Wystąpienia pokontrolnego).

W ocenie ZDM liczba miejsc do kontroli i ważenia pojazdów została dobrana optymalnie. Dyrektor ZDM wskazała, że mając na uwadze ilość dróg krajowych na terenie miasta Białegostoku tj. 23,23 km, zapis art. 20 i 20a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz.U.2020.470 j.t. oraz fakt, że inni zarządcy dróg w sąsiedztwie miasta Białystok zobligowani są ww. ustawą do ochrony dróg, ilość miejsc oraz urządzeń stacjonarnych do kontroli pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych) na terenie miasta Białegostoku w naszej ocenie jest wystarczająca.

(akta kontroli str. 510-632, 737-755, 777-782)

2.7. Miejsca kontroli i ważenia pojazdów przy ul. gen. W. Andersa zostały zlokalizowane po obu stronach drogi jeden z nich znajdował się na pasie ruchu, przy którym umiejscowiono wagę preselekcyjną, a drugi po przeciwnej stronie ulicy. Z kolei miejsce kontroli i ważenia pojazdów przy ul. Zabłudowskiej zostało zlokalizowane na przeciwnym pasie ruchu niż waga preselekcyjna. Odległość miejsc kontroli i ważenia pojazdów od miejsc, w których zamontowano wagi preselekcyjne wynosiła odpowiednio ok. 1,8 km od urządzenia położonego przy ul. gen. W. Andersa⁵² i 1,3 km od urządzenia położonego przy ul. Zabłudowskiej. W przypadku miejsca kontrolnego na ul. gen. W. Andersa jego ominięcie przez pojazdy zarejestrowane w systemie preselekcji wagowej było możliwe przy skręceniu na najbliższym skrzyżowaniu o ruchu okrężnym (w prawo – w kierunku Warszawy lub na wprost – w stronę centrum miasta). Aby temu zapobiec, w obrębie tego skrzyżowania umiejscowiono stanowisko na pojazd WITD, z którego inspekcja mogła przekierować pojazd do tego miejsca kontroli i ważenia.

Natomiast pomiędzy wagą preselekcyjną przy ul. Zabłudowskiej, a miejscem kontroli i ważenia pojazdów ciężarowych znajdowało się skrzyżowanie⁵³ umożliwiające zjazd pojazdów ciężarowych i uniknięcie kontroli, jeżeli właściwe służby nie konwojowały pojazdu do miejsca przeznaczonego do ważenia. Dyrektor wyjaśniła, że „w celu wyeliminowania omijania przez ul. Stoczni Gdańskiej punktu preselekcji wagowej przez pojazdy ciężarowe został opracowany aneks do stałej organizacji ruchu nr 54/12, zlecony do realizacji protokołem konieczności nr 63/ZU/DB/G12 z dnia 18.07.2012 r. terminem wykonania do 31 lipca 2012 r.” Wprowadził on zakaz wjazdu na ul. Stoczni Gdańskiej pojazdów o dmc powyżej 8 ton.

Usytuowanie miejsca przewidzianego do kontroli pojazdów ciężarowych na ul. K. Ciołkowskiego (w kierunku wlotowym)⁵⁴ również umożliwiało pojazdom ciężarowym ominięcie tego miejsca kontroli. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że lokalizacja punktów kontroli i ważenia pojazdów w ciągu DW 678 przy ul. K. Ciołkowskiego wynika z ustaleń z Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego (WITD) oraz warunków terenowych.

(akta kontroli str. 579-632 737-755)

⁵² Dotyczy punktu kontroli i ważenia położonego na tym samym pasie ruchu co waga preselekcyjna.

⁵³ zjazd na ul. Stoczni Gdańskiej.

⁵⁴ Tj. zjazd z ul. Władukt na „Trasę Niepodległości” al. I.J. Paderewskiego lub na kolejnym skrzyżowaniu zjazd na ul. W. Sławińskiego.

2.8. W latach 2018-2020 ZDM ustalał z wykonawcami inwestycji budowlanych zasady korzystania z dróg przez pojazdy ciężarowe, w celu ograniczenia skutków ruchu tych pojazdów po drogach. Prowadził również działania mające na celu ochronę infrastruktury drogowej polegające na wzywaniu wykonawców inwestycji budowlanych do zmian obsługi placów budowy i dokonywania odbudowy powstałych zniszczeń lub uszkodzeń w pasie drogowym⁵⁵. Dyrektor wyjaśniła, że „*prowadzone inwestycje budowlane w mieście i okolicach wymuszają poruszanie się pojazdów ciężarowych po drogach objętych zakazem poruszania się dla tych pojazdów. W celu umożliwienia ruchu tych pojazdów, inwestor uzyskuje zgodę zarządcy drogi. (...) Inspektorzy rejonowi prowadzą bieżące kontrole pasów drogowych. W ramach prowadzonych objazdów pracownik urzędu miejskiego sprawdza m.in. w jaki sposób odbywa się obsługa inwestycji budowlanych w mieście i okolicy*”.

W okresie objętym kontrolą GDDKiA nie prowadziła inwestycji w okolicy Białegostoku, które skutkowaiby przejazdami pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych) po drogach będących w zarządzie ZDM. W przypadku inwestycji drogowych realizowanych przez Miasto, ZDM przyjmował rozwiązania organizacyjno-techniczne, których celem był sprawny dojazd pojazdów ciężarowych na teren budowy, ograniczenie negatywnego wpływu na lokalną infrastrukturę drogową ruchu tych pojazdów. Dotyczyło to np. dwóch inwestycji przebudowy ul. Wiosennej (projekt stałej organizacji ruchu na - 62/16/S) oraz przebudowy ul. Jurowieckiej (projekty czasowej organizacji ruchu – 1304/18/C i 639/19/C), realizowanych w latach 2018-2020. Dyrektor ZDM wskazała, że *w trakcie przebudowy ulicy Wiosennej na odcinku od skrzyżowania ulic: Świerkowa – Kręta do ulicy K. Ciolkowskiego odcinek przedmiotowej ulicy został całkowicie zamknięty dla ruchu na czas przebudowy. Pojazdy obsługujące przebudowę ulicy miały możliwość poruszania się wyłącznie ulicą K. Ciolkowskiego, której parametry techniczne i konstrukcja jezdni dostosowana była i jest do ruchu pojazdów ciężarowych. (...) w tym czasie na ulicach przyległych obowiązywały zakazy wjazdu pojazdów ciężarowych i nie zachodziła konieczność wprowadzania dodatkowych ograniczeń m.in. na ul. Kawalerskiej obowiązywał zakaz wyjazdu pojazdów ciężarowych powyżej 8t. (...) W trakcie przebudowy ulicy Jurowieckiej na odcinku od ulicy Fabrycznej do ul. Poleskiej pojazdy ciężarowe obsługujące budowę miały możliwość wjazdu/wyjazdu wyłącznie na ulicę Poleską, aby nie powodować dodatkowych utrudnień w ruchu w rejonie centrum miasta*”.

Poza tym w celu eliminacji ruchu pojazdów ciężarowych ZDM w okresie objętym kontrolą wprowadzał zmiany organizacji ruchu ograniczające możliwość poruszania się tych pojazdów w określonych strefach (co szerzej opisano w pkt. 2.1 wystąpienia pokontrolnego) i na poszczególnych ulicach miasta⁵⁶. Służyły one ochronie infrastruktury drogowej i poprawie bezpieczeństwa w sąsiedztwie dróg, na których wprowadzano te ograniczenia.

(akta kontroli str. 401-413, 633-736, 766-776)

2.9. Identyfikowaniu szkód w infrastrukturze drogowej służyły objazdy dróg dokonywane przez pracowników ZDM. Celem ich było m.in. ustalenie rodzaju i miejsca powstałych uszkodzeń na drogach będących w zarządzie miasta Białegostoku. W oparciu o zidentyfikowane podczas objazdów uszkodzenia infrastruktury drogowej, przygotowywano plany robót w zakresie remontów dróg. W planach robót wyszczególniane były szacunkowe koszty nakładów bitumicznych oraz remontów brukarskich. Szacunkowe koszty w/w napraw ujęte w planach robót na lata 2018-2020 wynosiły odpowiednio 4.400 tys. zł. 5.530 tys. zł i 6.670 tys. zł. Nie wyszczególniano w nich kosztów związanych z naprawą dróg w podziale na przyczyny ich powstania w tym np. na spowodowane przez pojazdy przeciążone. Dyrektor ZDM poinformowała, że *„jednokrotny przejazd pojazdu ciężarowego o nacisku osi 11,5 t/ós po drodze dopuszczającej ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t nie spowoduje uszkodzenia nawierzchni. (...) Zmęczenie nawierzchni objawiające się trwałymi jej uszkodzeniami jest procesem złożonym i uzależnionym od okresu*

⁵⁵ Np. w związku z inwestycjami budowlanymi prowadzonymi w sąsiedztwie następujących ul. Żwirki i Wigury, ul. Lipowa 41, ul. Czamej, ul. Mohylowskiej, ul. Kopemika oraz ul. Niemeńskiej.

⁵⁶ Np. wprowadzono zmiany organizacji ruchu ograniczające ruch pojazdów ciężarowych na: ul. Wł. Wysockiego (projekt nr 62/18/S), ul. Niemeńskiej i ul. Bystrzyckiej (projekty nr 1279/18/S i 1323/18/S), ul. Św. A. Boboli (nr projekt 33/20/S), ul. J. Brzechwy (projekty nr 131/20/S, 386/20/S i 420/20/S) oraz na drogach serwisowych ul. Gen. St. Maczka (projekt nr 489/19/S).

eksploatacji danej drogi. Dlatego też nie można z przyczyn obiektywnych, wydzielać kosztów remontowych związanych z przejazdem pojazdów ciężarowych”.

Przewidziane w planach robót zadania oraz ich szacunkowy koszt uwzględniano następnie przy planowaniu poszczególnych pozycji wydatków ujmowanych w planie finansowym Urzędu w rozdziałach 60015 drogi publiczne w miastach na prawach powiatu oraz 60016 drogi publiczne gminne ogółem paragrafie 4270 zakup usług remontowych, w którym wyszczególniano m.in. wydatki na [1] oznakowanie pionowe, poziome i pylony, [2] roboty bitumiczne, [3] roboty brukarskie. Plan wydatków w 2018-2020 w rozdziałach 60015 i 60016 paragrafie 4270 wynosił, kolejno 12.275 tys. zł, 12.140 tys. zł oraz 10.443 tys. zł. Wykonanie wydatków w ramach tych podziałek klasyfikacji budżetowej wyniosło kolejno:

- w 2018 roku: 10.658 tys. zł w tym 2.245 tys. zł – oznakowanie pionowe, poziome i pylony, 2.744 tys. zł – roboty bitumiczne oraz 2.276 tys. zł – roboty brukarskie;
- w 2019 roku: 10.224 tys. zł w tym 2.739 tys. zł – oznakowanie pionowe poziome i pylony, 2.718 tys. zł – roboty bitumiczne oraz 2.156 tys. zł roboty brukarskie;
- w 2020 roku (wg. stanu na koniec I kwartału) 498 tys. zł w tym 180 tys. zł – oznakowanie pionowe, poziome i pylony, 8 tys. zł – roboty bitumiczne oraz 10 tys. – zł roboty brukarskie.

Brak ewidencji szkód w infrastrukturze drogowej powodowanych bezpośrednio przez pojazdy ciężarowe (w tym przeciążone) uniemożliwiał określenie wartości wydatków, jakie miasto Białystok poniosło na naprawy dróg przeprowadzone w związku przejazdem takich pojazdów. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że „uszkodzenia nawierzchni drogowej są spowodowane ruchem kołowym odbywającym się po danej drodze, bez rozróżnienia na strukturę rodzajową pojazdów w przedziale czasowym, jakim jest okres eksploatacji danej drogi. To właśnie te czynniki mają determinujący wpływ na trwałość zmęczeniową nawierzchni oraz powstające jej uszkodzenia. Lista uszkodzeń określonych chociażby w „Katalogu typowych uszkodzeń nawierzchni bitumicznych dla potrzeb ciągłego obmiaru uszkodzeń metodą oceny wizualnej w systemie oceny stanu nawierzchni SOSN” wydanym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, określa ich rodzaj i wpływ na stan techniczny nawierzchni bez podania przyczyny powstałego uszkodzenia. Dodaje, że uszkodzenia nawierzchni drogowej nie powstają po jednokrotnym przejeździe pojazdów przeciążonych, ale są procesem długofalowym, na który wpływa wiele czynników tj.: struktura rodzajowa pojazdów, natężenie ruchu, w tym warunki atmosferyczne i wiek drogi. Dlatego też nie można jednoznacznie określić, że dane uszkodzenie drogi powstało w wyniku przejazdu konkretnego pojazdu przeciążonego, a w konsekwencji prowadzenia tego typu ewidencji uszkodzeń nawierzchni”.

W zakresie ustalania sprawców uszkodzeń oraz obciążania ich kosztami napraw Dyrektor podała, że „w przypadku stwierdzenia uszkodzeń dróg przez pojazdy, które nie powinny poruszać się po danych drogach w sposób indywidualny ustalano sprawców, taki przypadek wskazaliśmy na ul. Czarnej w Białymstoku. W toku wyjaśnienia okoliczności zniszczenia, ustalono sprawcę uszkodzeń, którego zobowiązano do ich naprawy na własny koszt”.

W okresie objętym kontrolą miasto Białystok nie uzyskiwało wpływów z tytułu dochodzenia roszczeń związanych z uszkodzeniem infrastruktury drogowej. Dyrektor ZDM wskazała, że „sprawcy uszkodzeń dokonywali napraw nawierzchni, (...) we własnym zakresie, Miasto Białystok nie uzyskiwało wpływów z tytułu dochodzenia ww. roszczeń związanych z uszkodzeniem infrastruktury drogowej”. (akta kontroli str. 207-269, 756-765)

2.10. W latach 2018-2020 dochody z tytułu kar nakładanych przez WITD na podstawie art. 140aa ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵⁷ były ujmowane w rozdziale 60016 drogi publiczne, paragrafie 0690 wpływy z różnych opłat, w którym ewidencjonowano również dochody z innych tytułów⁵⁸. Dyrektor ZDM wyjaśniła, „że planując dochody budżetu w latach 2018-2020 uwzględniono wpływy m.in. z kar z tytułu przekroczenia przez przewoźników dopuszczalnej masy lub nacisku na oś pojazdów. Ujęte one zostały w klasyfikacji budżetowej dział 600 rozdział 60016 paragraf 0690 „wpływy

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

⁵⁸ Plan dochodów w tym paragrafie w latach 2018-2020 wynosił kolejno: 9.200 tys. zł, 9.320 tys. zł oraz 10.000 tys. zł.

z różnych opłat”, gdzie zaplanowano również dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego, w tym: pod rozkopy, wbudowanie infrastruktury, usunięcia awarii, pod umieszczenie tymczasowych obiektów handlowych, reklamy oraz inne opłaty”. Wskazała również, że powyższe środki finansowe trafiają do budżetu Miasta, z którego m.in. finansowane są zadania inwestycyjne i remontowe realizowane przez (...)Zarząd Dróg Miejskich. Biorąc pod uwagę wpływy przekazywane przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w okresie 2018 – I kw. 2019, z kar pieniężnych nałożonych na podstawie art. 140aa ustawy z dnia 20 czerwca 1997 Prawo o ruchu drogowym (...), które wyniosły 102.643,68 zł, to kwota ta jest niewspółmiernie mała w porównaniu z kosztami jakie są ponoszone na utrzymanie dróg, w tym miejsc i urządzeń do kontroli pojazdów przeciążonych (np. kosztu naprawy wagi preselekcyjnej na drodze krajowej nr 8 na ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego, wstępnie oszacowanego na kwotę 126.000,00 zł netto).

W poszczególnych latach wartość dochodów przekazanych na rachunek Urzędu wyniosła odpowiednio 53,5 tys. zł w 2018 roku 48,2 tys. zł w 2019 roku oraz 1 tys. zł w 2020 roku (wg stanu na 31.03.2020 r)⁵⁹. (akta kontroli str. 192-202, 401-410, 760-765)

2.11. W latach 2018-2019 ZDM wywiązał się z – określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁰ – obowiązku przeprowadzenia raz w roku kontroli dróg i obiektów budowlanych zlokalizowanych w ich ciągu, a w 2019 roku, wymaganej kontroli okresowej przeprowadzanej raz na pięć lat.

Wykonanie rocznego przeglądu w 2018 roku ZDM zlecił firmie KLAster, a w 2019 roku firmie Scanlaser Pracownia Badań i Technik Pomiarowych Sp. z o.o.⁶¹, której powierzono również wykonanie przeglądu pięcioletniego. Wyboru wykonawców przeglądów dokonano bez stosowania trybów udzielania zamówień przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶², ponieważ wartość netto wynagrodzenia wykonawców nie przekraczała równowartości kwoty 30 tys. euro⁶³.

Analiza protokołów z przeglądu dróg, na których były zlokalizowane miejsca kontroli i ważenia pojazdów oraz dwie wagi preselekcyjne, wykazała, że ich stan techniczny łącznie z obiektami budowlanymi zlokalizowanymi w ich ciągu był dobry i bardzo dobry.

(akta kontroli str. 203-206, 333-343)

ZDM nie posiadał opracowanych wewnętrznych procedur regulujących częstotliwość objazdów zarządzanych dróg, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor ZDM częstotliwość ta uzależniona była od bieżących potrzeb. Dodaje, że „dotychczasowa praktyka w zakresie kontroli pasów drogowych nie wykazała konieczności sformalizowania procedur wewnętrznych (...) miasto Białystok podzielone zostało na 5 rejonów. Do każdego rejonu przypisany został inspektor rejonowy, który odpowiada za stan techniczny dróg w danym rejonie. Rejony są regularnie kontrolowane, a w szczególnych sytuacjach kontrole są zintensyfikowane (np. gdy w rejonie są prowadzone budowy). Objazdy realizowane są przy wykorzystaniu samochodów służbowych z kierowcami przydzielonymi do Zarządu Dróg Miejskich, w tym jeden z nich przez 7 godzin wykorzystywany jest wyłącznie do zadań związanych z bieżącym utrzymaniem. Podczas objazdu inspektorzy rejonowi kontrolują również pas drogowy, postępy zleconych robót budowlanych, przeprowadzają interwencje związane z działaniami w granicach pasa drogowego, odbierają pasy drogowe po robotach wykonywanych przez wykonawców zewnętrznych na podstawie wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego. Czynności te nie mają charakteru cyklicznego, co uniemożliwia stworzenia rutynowych zasad kontroli pasów drogowych (...) opracowanie wewnętrznych procedur regulujących częstotliwość objazdów dróg jest wręcz niemożliwe”. (akta kontroli str. 283, 760-765)

⁵⁹ W tym z tytułu kar nałożonych w latach 2018-2020 miasto uzyskało dochody w następujących wysokościach: 16,1 tys. zł, 45,5 tys. zł i 1 tys. zł, zaś pozostałe wpływy dotyczyły kar nałożonych we wcześniejszych latach.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁶¹ Obie firmy spełniały wymagania ZDM w zakresie zatrudniania osób posiadających właściwe uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności.

⁶² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. - dalej „upzp”.

⁶³ Wynagrodzenie firmy KLAster w 2018 roku wyniosło 49,9 tys. zł, a w 2019 roku firmy Scanlaser 68 tys. zł.

Z analizy ewidencji dróg (książek drogi i dzienników objazdów), na których były zlokalizowane miejsca kontroli i ważenia pojazdów i dwie wagi preselekcyjne, wynika, że przynajmniej raz w miesiącu pracownicy ZDM⁶⁴ przeprowadzili okresowe kontrole stanu dróg. W szczególności przeprowadzono:

- 68 objazdów ul. Zabłudowskiej, na której zlokalizowano system preselekcji oraz miejsca kontroli i ważenia pojazdów, z czego: 29 objazdów w 2018 roku, 30 w 2019 roku i dziewięć w 2020 roku. W dwóch przypadkach zauważono ubytki w nawierzchni ścieżki rowerowej (19 czerwca 2018 r.) i w jezdni (23 marca 2020 r.),
- 67 objazdów ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego, na której zlokalizowano system preselekcji, z czego: 25 objazdów w 2018 roku, 25 w 2019 roku i 17 w 2020 roku. W pięciu przypadkach zgłoszono ubytki w nawierzchni bitumicznej jezdni (21 marca 2018 r., 2 października 2018 r., 11 i 29 stycznia 2019 r., 15 kwietnia 2019 r.). W 2020 roku pracownik ZDM odnotował – podczas sześciu objazdów wykonanych, w okresie od 11 do 21 lutego 2020 r. – uszkodzenie nawierzchni wagi preselekcyjnej,
- 59 objazdów ul. gen. W. Andersa, na której zlokalizowano dwa miejsca kontroli i ważenia pojazdów, z czego: 24 objazdy w 2018 roku, 24 w 2019 roku i 11 w 2020 roku. W czterech przypadkach zgłoszono konieczność remontu schodów prowadzących na teren giełdy (24 sierpnia 2018 r.), budowy rampy dla niepełnosprawnych (29 sierpnia 2018 r.), likwidacji wyspy trójkątnej (15 kwietnia 2019 r.), uszkodzenie nawierzchni nawrotek i opasek bezpieczeństwa (22 stycznia 2020 r.),
- 132 objazdy ul. K. Ciołkowskiego, na której zlokalizowano dwa miejsca kontroli i ważenia pojazdów, z czego: 64 objazdy w 2018 roku, 42 w 2019 roku i 16 w 2020 roku. W ośmiu przypadkach zgłoszono konieczność naprawy chodnika (6 sierpnia 2018 r.), wykonania pasów do zawracania i awaryjnych przejazdów w rejonie Stadionu Miejskiego z obniżeniem studni sanitarnych (5 września 2018 r., 18 i 22 października 2018 r.), uzupełnienia ubytków w jezdni (28 lutego 2019 r., 1 marca 2019 r., 9 lipca 2019 r.), naprawę mechanicznego uszkodzenia tzw. nawrotki (29 listopada 2019 r.).

Wszystkie stwierdzone usterki oraz uszkodzenia drogi i obiektów drogowych znajdujących się w ich ciągu (w tym nawierzchni wagi preselekcyjnej) zgłoszono firmie, wybranej przez Urząd do wykonywania bieżących napraw miejskiej sieci drogowej⁶⁵. We wszystkich też przypadkach zgłoszone usterki i uszkodzenia zostały naprawione⁶⁶. Wykonanie prac potwierdzono w książkach objazdu poszczególnych dróg.

(akta kontroli str. 31, 50-55, 207-255)

2.12. W 2015 roku Miasto zakupiło inteligentny system sterowania ruchem drogowym (dalej *ITS*)⁶⁷. W jego ramach zainstalowano cztery urządzenia pomiarowe w niewralgicznych punktach, które nie były wyposażone w sygnalizację świetlną (na wyjeździe i wyjeździe z tunelu im. gen. A. E. Fieldorfa "Nila", na wiadukcie ul. J. H. Dąbrowskiego i na ul. gen. St. Maczka), rozbudowano system informacji pasażerskiej. Dane generowane w systemie ITS wykorzystywano m.in. do dostosowywania programów sygnalizacji do zmieniających się warunków ruchu, monitorowania pracy sygnalizacji świetlnej i zdalnej zmiany sposobu jej pracy pod kątem bezpieczeństwa, efektywności sterowania lub zmiany przepisów oraz reagowania na stwierdzone awarie.

Zgodnie z założeniami projektu o dofinansowanie budowy systemu środkami Unii Europejskiej, ITS ułatwił poruszanie się pojazdów komunikacji miejskiej po Białymstoku m.in. zwiększyła się średnia prędkość komunikacyjna pojazdów transportu publicznego o 9,74%

⁶⁴ Posiadający uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie, w specjalności konstrukcyjno-budowlanych i konstrukcyjno-inżynierskich w zakresie dróg.

⁶⁵ W 2018 roku firmie P.W. „ADEX” (prace z użyciem mieszanki mineralno-asfaltowej na zimno, bez wykuwania i obcinania krawędzi oraz prace brukarskie). W 2019 roku firmom PEIUM Sp. z o.o. (prace o powierzchni powyżej 100 m² z użyciem mieszanki mineralno-asfaltowej na gorąco), UNIBEP S.A. (prace z mieszanką mineralno-asfaltową na gorąco z użyciem lub bez użycia piły i remontera) oraz PW „IZBICCY” (prace brukarskie).

⁶⁶ Nawierzchnię wagi preselekcyjnej naprawiono po upływie 15 dni od daty pierwszego zgłoszenia.

⁶⁷ System: zakupiony z dofinansowaniem środkami Unii Europejskiej w ramach realizowanego projektu „Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku – Etap III”. Do użytkowania wdrożono podsystemy: [1] obszarowego sterowania ruchem przy użyciu sygnalizacji; [2] priorytetów dla pojazdów transportu publicznego; [3] prowadzenia ruchu przy użyciu tablic i znaków o zmiennej treści; [4] wykrywania i zarządzania zdarzeniami drogowymi; [5] monitoringu skrzyżowań pod kątem rejestracji przebiegu zdarzeń drogowych; [6] rejestracji wjazdu na czerwonym świetle; [7] informacji dla podróżujących i [8] łączności.

(przy zakładanej 9%), skrócono globalny czas przejazdu wszystkich pojazdów o 6,72% (przy zakładanym 6%), zmniejszyła się liczba zatrzymań dla ruchu kołowego na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną o 20,14% (przy zakładanej 18%).

(akta kontroli str. 326-332)

System ITS funkcjonujący w Białymstoku nie był wykorzystywany do generowania danych liczbowych o przejazdach pojazdów ciężarowych, w tym pojazdów przeciążonych przez miasto. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że „*głównym celem budowy systemu ITS była poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku (...) zintegrowanie systemów preselekcji z systemem ITS w naszej ocenie nie przyniosłoby dodatkowych korzyści*”.

Funkcjonujący w Białymstoku ITS umożliwiał, za pomocą systemu monitoringu wizyjnego obserwację ruchu pojazdów ciężkich po drogach miejskich. Dyrektor ZDM poinformowała, że „*pracownicy ZDM obserwują sytuację ruchową na terenie miasta. Działania te są wykonywane w szczególności pod kątem bezpieczeństwa i płynności ruchu, nie wyłączając żadnego typu pojazdów. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ruchu np.: pojazdów ciężarowych podejmowane są odpowiednie działania. Przykładowo na ul. Zabłudowskiej pojazd nienormatywny (ponadgabarytowy) przejeżdżając uszkodził sygnalizację. Uwidocznione to zostało na kamerze ITS. Na tej podstawie wystąpiono do Policji o ustalenie sprawy i odzyskano wydatki poniesione na naprawę zniszczeń*”.

(akta kontroli str. 324-324, 760-765)

Na wnioski Policji, KAS i Straży Granicznej Urząd zapewnił tym podmiotom dostęp do ITS. Nie udostępnił natomiast danych z tego systemu dla WITD, z uwagi na brak stosownego wniosku.

(akta kontroli str. 283, 346-350)

2.13. W latach 2018-2020 (do dnia zakończenia kontroli) i wcześniejszych, współpraca ZDM z Komendą Miejską Policji, Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej oraz z Izłą Administracji Skarbowej w Białymstoku prowadzona była na bieżąco. W ramach aktualnych działań przedstawiciele Policji uczestniczyli w powołanym w ZDM „Zespole ds. bezpieczeństwa i organizacji ruchu”, na którym analizowano funkcjonowanie obowiązującej organizacji ruchu i ewentualnych zmian wprowadzonych w związku z poprawą przepustowości układu drogowego i jego bezpieczeństwa⁶⁸. Analiza ogółem 22 notatek i protokołów sporządzonych w latach 2018-2020 (do końca I kwartału) po spotkaniach zespołu wykazała, że w jednym przypadku⁶⁹ omawiano wnioski mieszkańców w sprawie niszczenia drogi na ul. Niemeńskiej przez samochody ciężarowe. Z uwagi na brak możliwości wyeliminowania nielegalnych przejazdów, sprawę przekazano do gminy Wasilków, właściciela terenu za granicą drogi. Zalecono również poprawienie i uzupełnienie oznakowania dotyczącego poruszania się samochodów ciężarowych po ul. Niemeńskiej. Przedstawicielom Policji zapewniono też dostęp do danych z systemu ITS i z systemu monitoringu miejskiego, obsługiwanego przez Straż Miejską.

Współpraca ZDM z WITD ograniczyła się natomiast do wymiany korespondencji na temat sprawności systemów preselekcji wagowej. WITD wskazywała cyklicznie na przekazywanie przez systemy błędnych danych. Najczęściej zgłaszanymi usterkami było rejestrowanie przez system pojazdów o liczbie osi większej niż jest to w rzeczywistości oraz o nacisku osi wielokrotnie wyższej od dopuszczalnej, co stanowiło w ocenie WITD większość zarejestrowanych rekordów. Dodatkowo system nie odczytywał niektórych numerów rejestracyjnych oraz nieprawidłowo kwalifikował pojazdy przekraczające dopuszczalną wysokość⁷⁰. ZDM część zgłoszeń przekazywał producentom wag preselekcyjnych w ramach zgłoszeń gwarancyjnych⁷¹, a w części przypadków informował WITD, że zaobserwowane błędy wynikają z klasy zastosowanego urządzenia przy ul. Zabłudowskiej – B10. W konsekwencji wykazywane błędy „*stanowią mniej niż 2,0% wszystkich sprawdzanych pojazdów. System preselekcyjnego ważenia pojazdów ze względu na specyfikę pracy posiada margines błędnych odczytów. Są one skutkiem m.in.: zmiennych warunków ruchu,*

⁶⁸ W latach 2018-2020 (do końca I kwartału), z czego 10 spotkań w 2018 roku, 10 spotkań w 2019 roku i dwa w 2020 roku.

⁶⁹ Ustalenia dokonane na spotkaniu zespołu 12 października 2018 r.

⁷⁰ Pisma z WITD z 9 kwietnia 2015 r., 9 czerwca 2015 r., 10 czerwca 2016 r., 17 lipca 2017 r., 23 sierpnia 2016 r., 5 września 2017 r. 27 marca 2018 r., 7 maja 2020 r.

⁷¹ Pismo ZDM z 15 grudnia 2015 r. i 10 sierpnia 2016 r.

warunków atmosferycznych oraz zachowań kierowców. Każdy system preselekcyjny posiada dozwoloną ilość wskazań niedokładnych. Waga na ul. Zabłudowskiej została wybudowana w klasie B10 co oznacza, że 90% wykrytych pojazdów jest ważonych prawidłowo. W związku z tym nie przewiduje się w najbliższym czasie prowadzenia prac naprawczych⁷².

(akta kontroli str. 283, 344-350, 353-388)

ZDM nie występował do WITD z zapytaniami o zapotrzebowanie na nowe miejsca kontroli i wagi preselekcyjne, gdyż w jego ocenie liczba miejsc do kontroli i ważenia pojazdów została dobrana optymalnie. W jednym przypadku natomiast ZDM zwrócił się w 2016 roku z prośbą do WITD o wzmożenie kontroli pojazdów ciężarowych, szczególnie nienormatywnych na ul. Zabłudowskiej, w związku z cyklicznymi uszkodzeniami oznakowania pionowego⁷³. Z udzielonej przez WITD odpowiedzi wynika, że systematycznie prowadzone są czynności kontrolne w zgłoszonej lokalizacji, obejmujące również kontrolę pojazdów ponadnormatywnych. Poinformowano również ZDM, że nie stwierdzono przejazdu pojazdów, których wymiary mogłyby być przyczyną powstania uszkodzeń znaków drogowych. WITD nie występowała również o zwiększenie liczby takich miejsc. W kwietniu 2020 roku WITD zwróciła się z prośbą o podjęcie działań związanych z dostosowaniem istniejących miejsc kontroli i ważenia pojazdów do posiadanych wag przenośnych. Do czasu zakończenia kontroli rozpatrywanie wniosku nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 283, 345-355, 395-400)

Na potrzeby sprawnej kontroli ciężkiego ruchu tranzytowego ZDM zakupił i przekazał w latach 2012-2013 nieodpłatnie do użytkowania przez WITD (na czas nieoznaczony) cztery wagi przenośne SAW10C/II wraz z oprzyrządowaniem informatycznym⁷⁴.

(akta kontroli str. 389-394)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

ZDM nie miał rzetelnych danych na temat awaryjności wag preselekcyjnych, bowiem nie prowadzono ewidencji zgłoszeń awarii tych urządzeń. Uniemożliwiło to dokonanie oceny ich sprawności oraz czasu wyłączenia z użytkowania z powodu awarii. Analiza dostępnej w ZDM dokumentacji wykazała, że WITD zgłaszała awarie systemu 9 czerwca 2015 r. i 23 sierpnia 2016 r. (system nie rejestrował żadnych rekordów), 16 listopada 2015 r. (brak możliwości zalogowania się do systemu ważenia preselekcyjnego pojazdów przy ul. Zabłudowskiej), 10 czerwca 2016 r. (duże różnice pomiędzy wskazaniami systemu a rzeczywistą masą stwierdzoną podczas ważenia pojazdów), 21 lipca 2016 r. (błędne działanie systemu preselekcji przy ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego), 27 marca 2018 r. błędne działanie systemu preselekcji przy ul. Zabłudowskiej i ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego).

Według stanu na 28 maja 2020 r. elementy pomiarowe obu systemów preselekcyjnych były niesprawne od 23 marca 2020 r.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że „wagi preselekcyjne objęte były pięcioletnią gwarancją. Wykonawca w okresie gwarancji ponosił wszelkie koszty związane z bezawaryjnym i prawidłowym działaniem systemu. Czas reakcji Wykonawcy w przypadku awarii systemu nie mógł być dłuższy niż 48 godzin. W przypadku braku podjęcia działań w określonym czasie Zamawiający zastrzegł sobie prawo do zlecenia wykonawstwa zastępczego i obciążenia Wykonawcy kosztami. Czas naprawy systemu nie mógł trwać dłużej niż 14 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach termin był uzgadniany z Zamawiającym. Wykonawca zobowiązany był do wykonania na własny koszt jednej kalibracji stacji WIN w ciągu roku oraz regularnego sprawdzania jej dokładności w okresie gwarancji (co najmniej 2 razy w ciągu roku) w terminach uzgodnionych z Zamawiającym”. Dodała, że na etapie eksploatacji wag, awarie występowały incydentalnie.

(akta kontroli str.283, 293-294, 353, 366-376, 388)

⁷² Pismo ZDM z 6 października 2017 r., 30 kwietnia 2018 r.

⁷³ Pismo ZDM z 18 lipca 2016 r.

⁷⁴ Umowy użyczenia zawarte odpowiednio 16 listopada 2012 r. i 24 października 2013 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował działania, mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu ruchu pojazdów ciężarowych (w tym przeciążonych) na miejską infrastrukturę drogową. Korzystał przy tym z rozwiązań organizacyjno-technicznych tworząc m.in. 27 stref uspokojonego ruchu z ograniczoną dostępnością dla samochodów ciężarowych. Z kolei w wyniku budowy lub modernizacji sieci dróg miejskich poprawie uległy warunki ruchu i bezpieczeństwa na odcinkach dróg dostosowanych do przenoszenia nacisku 11,5 t/os (zwiększono ich długość o 15,8 km). Działania Urzędu wspierał także system preselekcji wagowej oraz punkty kontroli i ważenia pojazdów, których lokalizację uzgodniono z WITD. Przy czym brak ewidencji zgłoszonych awarii systemu utrudniał ocenę skuteczności jego działania, a występujące w okresie objętym kontrolą przypadki błędnych pomiarów wykonywanych przez urządzenie preselekcji wagowej zlokalizowane przy ul. Zabłudowskiej utrudniały dobór przez WITD pojazdów do kontroli. Z kolei ograniczony przepływ informacji pomiędzy ZDM i WITD skutkował natomiast niewykorzystywaniem do kontroli ważeniowych wybudowanych w 2015 roku dwóch miejsc kontrolnych przy ul. K. Ciołkowskiego.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rozważenie wprowadzenia ewidencji zgłoszeń awarii i usterek systemu preselekcyjnego, umożliwiającej bieżące monitorowanie sprawności tych urządzeń.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

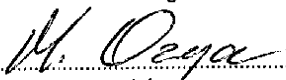
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 30 czerwca 2020 r.

Kontrolerzy:

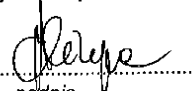
Główny specjalista kontroli państwowej
Marek Ozga


.....
podpis

Starszy inspektor kontroli państwowej
Robert Sierko


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa.


.....
podpis