



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.02.2015
P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96774 z dnia 18 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Beata Palinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96787 z dnia 2 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Urzędu⁴ w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.

W latach 2013–2015 (I półrocze) w Urzędzie podejmowano działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵ oraz kształtowania świadomości społecznej, w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, poprzez organizację i uczestnictwo w kampaniach społecznych oraz projektach edukacyjno-informacyjnych.

Zarząd Dróg Miejskich⁶ prawidłowo wykonywał zadania przypisane zarządcy dróg, dotyczące m.in. utrzymania nawierzchni dróg, prowadzenia okresowych przeglądów stanu technicznego sieci zarządzanych dróg oraz należytego prowadzenia ewidencji dróg. W okresie objętym kontrolą realizowano inwestycje mające na celu poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu poprzez np. separację ruchu rowerowego od samochodowego. Łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy zwiększyła się z 58 km w 2011 roku (14,7% zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad) do 86 km na koniec I połowy 2015 roku (20,2% zarządzanej sieci drogowej). Wybudowana infrastruktura drogowa przeznaczona dla pieszych i rowerzystów była zgodna z projektami budowlanymi (z niewielkimi odstępstwami), a parametry techniczne tej infrastruktury spełniały wymagania rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁷.

Prawidłowo również wykonywano obowiązki przypisane organowi zarządzającemu ruchem na drogach związane z zatwierdzaniem i realizacją projektów organizacji ruchu.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na przedmiot oceny NIK. Polegały one na:

- niezgodności parametrów technicznych z wymogami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg na dwóch z 14 zbadanych odcinków dróg,

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zadania zarządcy dróg miejskich w Białymstoku oraz organu zarządzającego ruchem na drogach wykonywała komórka organizacyjna Urzędu Miejskiego w Białymstoku (Urząd Miejski – Zarząd Dróg Miejskich).

⁵ Dalej: „brd”.

⁶ Do 1 lipca 2015 r. Zarząd Dróg i Inwestycji Miejskich (dalej: „ZDM”).

⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm. Rozporządzenie zwane „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla dróg”.

- prowadzeniu ewidencji projektów organizacji ruchu niezgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸,
- niewykonaniu w 2015 roku okresowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń brd na siedmiu z 10 zbadanych ulic,
- zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu, mimo, że nie ujęto w nim umieszczenia na drodze znaków A-16, wymaganych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunkach ich umieszczania na drogach⁹,
- niezachowaniu skrajni pionowej w przypadku jednego znaku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na usterki w nawierzchni niektórych odcinków ulic oraz uszkodzenia oznakowania poziomego i pionowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie opracowania i realizacji programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Prezydent nie powołał ciała doradczego na wzór Krajowej lub Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Działania z zakresu brd wykonywane były przez ZDM i obejmowały w szczególności:

- analizowanie sprawności układu komunikacyjnego oraz organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- dokonywanie oceny rozwoju i funkcjonowania sieci drogowej,
- opracowanie rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych,
- kontrolę i nadzór nad bieżącym utrzymaniem chodników i ścieżek rowerowych,
- przedkładanie propozycji poprawy warunków ruchu pieszego i rowerzysty,
- współpracę z innymi zarządcami dróg.

Zadaniem ZDM było też prowadzenie zespołu do spraw Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu¹⁰, który był zwoływany doraźnie, m.in. w celu omówienia zagadnień związanych z poprawą bezpieczeństwa, np. wyznaczenie przejścia dla pieszych, dodatkowego oświetlenia przejść, zastosowania progów zwalniających. W jego posiedzeniach uczestniczyli przedstawiciele ZDM, Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku¹¹ oraz projektanci¹².
(dowód: akta kontroli str. 35-36)

Do 2014 roku przedstawiciel Prezydenta wchodził w skład Wojewódzkiej Rady BRD¹³. Dyrektor ZDM wyjaśniła: „W roku 2014 uległy zmianie przepisy dot. Krajowej Rady BRD co skutkowało zmianami w Wojewódzkich Radach BRD, m.in. w składach. W myśl nowych przepisów przedstawiciele powiatów nie byli z urzędu członkami rad. Z uwagi na brak zaproszeń na posiedzenia Wojewódzkiej Rady BRD, przedstawiciel miasta Białystok nie uczestniczył w posiedzeniach.”
(dowód: akta kontroli str. 41-48)

Prowadzeniem kampanii społecznych, projektów edukacyjno-informacyjnych oraz działań informacyjnych z zakresu komunikacji i promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego

⁸ Dz. U. Nr 177, poz. 1729. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. Rozporządzenie zwane „rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych”.

¹⁰ Prowadzenie zespołu należało do zadań Referatu Rozwoju i Inżynierii Ruchu (ZDM-II).

¹¹ Dalej: „WRD KMP w Białymstoku”

¹² Zakres posiedzeń obejmował zagadnienia związane z poprawą bezpieczeństwa, np. wyznaczenie przejścia dla pieszych, dodatkowego oświetlenia przejść, zastosowania progów zwalniających.

¹³ Zastępca Dyrektora ZDM.

zajmowały się Biuro Zarządzania Kryzysowego, Biuro Komunikacji Społecznej oraz Straż Miejska (co szerzej opisano w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 49-89)

Prezydent powołał Komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁴, w skład której wchodziło osiem osób, w tym: Prezydent jako przewodniczący, dwóch radnych delegowanych przez Radę Miasta, trzy osoby powołane przez Prezydenta oraz dwie osoby delegowane przez Komendanta Miejskiego Policji w Białymstoku. W pracach Komisji uczestniczył również prokurator wskazany przez Prokuratora Okręgowego w Białymstoku. Podczas posiedzeń komisji poruszano m.in. kwestie dotyczące przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój infrastruktury rowerowej w mieście i działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa rowerzystom, funkcjonowania Białostockiej Komunikacji Rowerowej oraz działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 672-674, 782-788)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowywano lokalnych programów odnoszących się wyłącznie do poprawy brd. Funkcjonował natomiast przyjęty¹⁵ (w 2007 roku) przez Radę Miejską Białegostoku „Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego Miasta Białegostoku”¹⁶, obejmujący swym zakresem również zagadnienia dotyczące poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach, któremu miały służyć m.in.: wzmocnienie nadzoru na drogach, stała analiza zagrożeń, stosowanie środków zwiększających bezpieczeństwo na drogach, wdrażanie programów kierunkowych policyjnych. Program nie miał określonych ram czasowych obowiązywania. Działania i zadania ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym obejmowały m.in. zwiększenie aktywności w zdobywaniu karty rowerowej, realizację programu „Bezpieczna droga do szkoły”, poprawę infrastruktury drogowej poprzez budowę barier rozdzielających kierunki ruchu na jezdniach, rozbudowę ścieżek rowerowych, poprawę jakości oświetlenia na najbardziej zagrożonych ciągach ulic, natychmiastowe usuwanie wszelkich uszkodzeń na drogach (wyrwy). W tym zakresie wykonawcami Programu były m.in.: KMP w Białymstoku, właściwe departamenty Urzędu, Straż Miejska. W ramach realizacji programu w okresie objętym kontrolą podejmowano m.in. przedsięwzięcia profilaktyczno-prewencyjne: w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez rowerzystów, w postaci projektu edukacyjnego „Jestem bezpieczny na drodze – Autochodzik”, prowadzono zajęcia wychowania komunikacyjnego z wykorzystaniem Mobilnego Miasteczka Ruchu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 84-89, 526-624, 789-797)

1.3. Komisja bezpieczeństwa i porządku sporządzała corocznie sprawozdania ze swojej działalności, w tym ze sposobu realizacji ww. programu. Wskazywano w nich m.in. liczbę: nowo wybudowanych oraz zmodernizowanych sygnalizacji świetlnych, wprowadzonych nowych programów sterowania sygnalizacją, wprowadzonych nowych organizacji ruchu. Sprawozdania zawierały też dane o długości nowo wybudowanych ścieżek rowerowych, liczbie nowych progów wyspowych, separatorów ruchu i doświetlenia przejść dla pieszych, tj. urządzeniach mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 526-624)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono, we własnym zakresie, prac badawczych i analitycznych dotyczących brd pieszych i rowerzystów. Firmie zewnętrznej zlecono natomiast trzy audyty brd. Jeden dotyczył funkcjonowania istniejącego układu drogowego na skrzyżowaniu drogi krajowej z drogą wojewódzką i został przeprowadzony w fazie użytkowania obiektu infrastruktury drogowej¹⁷. Zespół Audytorów BRD przebudowę obiektu infrastruktury drogowej zaopiniował negatywnie, wnioskując o konieczność poprawy

¹⁴ Celem działań Komisji była realizacja zadań w zakresie zwierzchnictwa nad miejskimi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na mocy art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015, poz. 1445).

¹⁵ Uchwałą nr XXII/231/07 z dnia 17 grudnia 2007 r.

¹⁶ Głównymi celami programu były: poprawa stanu bezpieczeństwa mieszkańców, stworzenie miejskiego systemu monitorowania oraz planowanie, realizacja i koordynacja działań w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

¹⁷ Przeprowadzony w czerwcu 2015 roku, na wniosek WRD KM Policji w Białymstoku, w związku z dużą ilością kolizji. Dotyczył skrzyżowania drogi krajowej nr 65 (ul. Gen. N. Sulika) z drogą wojewódzką nr 678 (ul. K. Ciołkowskiego) w Białymstoku.

błędów i usterek, poprzez wprowadzenie organizacji ruchu zgodnie z wariantem proponowanej koncepcji poprawy brd. Nie wykorzystano wariantu proponowanego przez audytorów. Zastosowano innego rodzaju rozwiązania poprzez dodatkowe oznakowanie skrzyżowania i ograniczenie prędkości). Dwa kolejne audyty dotyczyły ulicy w przebudowie¹⁸ – na etapie przygotowania dokumentacji projektu stałej organizacji ruchu oraz przed oddaniem do użytkowania. Pierwszy zawierał zalecenia dotyczące poprawy bezpieczeństwa w ciągu pieszo-rowerowym oraz na ścieżce rowerowej (zostały uwzględnione), drugi zaś – zawierał opis stanu brd pieszych i rowerzystów oraz proponowane rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa (zostały uwzględnione).

(dowód: akta kontroli str. 625-658, 762-778)

Urząd nie dysponował danymi z terenu Białegostoku (ogółem i wg kategorii dróg) dotyczącymi ilości i skutków wypadków drogowych, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów za lata 2011 i 2012. Dyrektor ZDM wyjaśniła: „ZDM nie dysponuje danymi za 2011 i 2012 rok, gdyż nie zostały przekazane one przez KMP w Białymstoku, która prowadzi statystykę zdarzeń drogowych na terenie miasta. Z uzyskanych informacji wynika, iż takie dane wymagają dużego nakładu pracy ze strony Policji.”

(dowód: akta kontroli str. 779-781)

Dane za lata 2013–2015 (I półrocze) przedstawiały się następująco:

Lata	Kategoria drogi	Wypadki ogółem	Zabici ogółem	Ranni ogółem	Wypadki z udziałem pieszych	Zabici piesi	Ranni piesi	Wypadki z udziałem rowerzystów	Zabici rowerzyści	Ranni rowerzyści
2013	Krajowe bez autostrad i dróg ekspresowych	9	1	8	6	1	5	3	0	3
	Wojewódzkie	5	0	5	2	0	2	3	0	3
	Powiatowe	80	3	78	51	1	50	28	1	27
	Gminne									
	Razem:	94	3	91	59	2	56	34	1	33
2014	Krajowe bez autostrad i dróg ekspresowych	8	0	8	3	0	3	5	0	5
	Wojewódzkie	7	0	7	3	0	3	4	0	4
	Powiatowe	40	5	35	28	5	23	12	0	12
	Gminne	24	2	22	19	2	17	5	0	5
	Razem:	79	7	72	53	7	46	26	0	26
2015 I półrocze	Krajowe bez autostrad i dróg ekspresowych	3	1	2	3	1	2	3	0	0
	Wojewódzkie	3	0	3	2	0	2	1	0	1
	Powiatowe	12	0	12	8	0	8	4	0	4
	Gminne	36	1	35	27	0	27	8	0	8
	Razem:	53	1	52	40	1	39	13	0	13
Razem za lata 2013 – 2015 (I półrocze)		226	11	215	152	10	141	73	1	72

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

1.5. W Urzędzie organizowanych było szereg akcji społecznych, edukacyjnych i informacyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów:

- cykliczny projekt edukacyjno-informacyjny „Bezpieczne wakacje” w ramach, którego realizowano projekt „Bezpieczeństwo na rowerze” oraz „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” (projekt „Bezpieczne wakacje” w 2013 roku kierowany był do uczniów szkół podstawowych, w latach 2014-2015 do ogółu Białostoczan, a udział w projekcie wzięło około 700 osób w 2013 roku i po około 900 osób w latach 2014–2015),
- projekty edukacyjne dla dzieci i młodzieży: „Osiedle dobrze widoczne – jestem odbłaskowy” (w 2014 roku projekt kierowany do dzieci z Przedszkola Samorządowego Nr 64 i Szkoły Podstawowej Nr 32 – udział wzięło około 200 osób), „Jestem bezpieczny na drodze – Autochodzik” (projekt kierowany do przedszkolaków i uczniów klas I szkół

¹⁸ Audyty były przeprowadzone w czerwcu 2014 roku i w październiku 2014 roku. Dotyczyły przebudowy ul. Gen. F. Kleeberga od granicy Miasta Białegostoku do skrzyżowania z ul. Produkcyjną (z wyłączeniem tunelu między łącznicami).

podstawowych – w latach 2013–2014 udział wzięło odpowiednio 2.200 i 1.800 osób), „Nasze osiedle dobrze widoczne” (w 2013 roku projekt kierowany do dzieci z osiedla Nowe Miasto i Zielone Wzgórza – udział wzięło około 350 osób),

- działania z zakresu komunikacji i promocji dotyczące bezpieczeństwa pieszych na drodze – emisja spotów profilaktycznych dotyczących noszenia odblasków oraz bezpieczeństwa rowerzystów (w listopadzie 2013 roku na czterech billboardach wielkoformatowych przez dwa tygodnie wyświetlany był spot reklamowy, a od 4 do 17 sierpnia 2014 roku wyświetlany był on na dwóch billboardach wielkoformatowych).

Urząd był też współorganizatorem akcji realizowanych przez Komendę Wojewódzką Policji w Białymstoku, kierowanych do pieszych i rowerzystów: „Bezpieczna droga do szkoły” oraz „Ogólnopolska Noc Profilaktyk”, a także akcji realizowanych przez szkoły: „Chwila nieuwagi konsekwencje do końca życia”, „Odblaskowy zawrót głowy”, „Bezpieczna i przyjazna szkoła”. W ramach akcji informacyjnych rozdawano mieszkańcom Białegostoku ulotki pt. „Bezpieczeństwo na rowerze”, „ABC ruchu drogowego”, „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym”. (dowód: akta kontroli str. 49-89)

1.6. Urząd w okresie objętym kontrolą nie współpracował, w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów, z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, instytucjami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi. Współdziałał natomiast z Wojewódzką Radą BRD. Zastępca dyrektora ZDM, jako przedstawiciel Prezydenta w tej radzie, uczestniczyła w jej posiedzeniach oraz w cyklicznych spotkaniach zespołu ds. bezpieczeństwa przy ZDM. W zakresie brd podejmowano też współpracę z WRD KMP w Białymstoku:

- w ramach akcji „Bezpieczne przejście dla pieszych” dokonywano wspólnych objazdów miasta, w celu wskazania przejść dla pieszych do doświetlenia. W 2014 roku doświetlono 20, a w 2015 – 51 przejść dla pieszych (na dzień zakończenia kontroli akcja była kontynuowana),
- na wniosek WRD KMP w Białymstoku przeprowadzono audyt wewnętrzny w rejonie skrzyżowania ul. Sulika i Ciołkowskiego (co szerzej opisano w pkt. 1.4. wystąpienia pokontrolnego),
- w dniach 11–14 sierpnia 2015 r. przeprowadzono wspólne przeglądy oznakowania w rejonach szkół na terenie Miasta Białegostoku. (dowód: akta kontroli str. 35-36, 39-48)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie wykonywania zadań związanych z opracowaniem i realizacją programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

2. Dostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁹, w części dotyczącej ZDM, uwzględniono tylko część ustawowych zadań zarządcy dróg, tj. określone w art. 20 pkt. 3-5, 7-9, 10-12, 17 (częściowo) i 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁰. ZDM posiadał własny regulamin organizacyjny (ustalony przez Prezydenta), który szczegółowo określał zadania przypisane do realizacji, z podziałem na poszczególne referaty i stanowiska ZDM. Nie wskazywał jednak bezpośrednio wszystkich zadań określonych w art. 20 powołanej ustawy, takich jak opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów

¹⁹ Zgodnie z § 6 Statutu Urzędu strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania Urzędu określał regulamin organizacyjny nadany przez Prezydenta w drodze zarządzenia. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny z dnia 1 marca 2007 r. po wielokrotnych zmianach (ostatnia z 21 czerwca 2015 r.). Z dniem 1 lipca 2015 r. wszedł w życie nowy regulamin organizacyjny, zgodnie z którym Zarząd Dróg i Inwestycji Miejskich stał się Zarządem Dróg Miejskich.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

inżynierskich. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZDM, Referat Budowy Dróg Lokalnych był odpowiedzialny m.in. za przygotowywanie materiałów dotyczących opracowania rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych oraz programów branżowych, zaś Referat Planowania i Rozliczeń m.in. za planowanie, we współpracy z Departamentem Urbanistyki, przedsięwzięć inwestycyjnych w oparciu o dokumenty programowe w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz za współpracę z Departamentem Inwestycji przy przygotowywaniu założeń do Wieloletniego Programu Inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 5-34)

2.2. W kolejnych z lat 2011–2015 (I półrocze) ZDM zatrudniał: 80, 82, 85, 87 i 84 pracowników, z których odpowiednio: 22, 23, 24, 27 i 25 posiadało uprawnienia budowlane. W każdym roku Urząd zatrudniał jedną osobę z uprawnieniami projektanta oraz kierownika robót w specjalizacji instalacyjno-inżynieryjnej. W ZDM zorganizowano Referat Inwestycji Finansowanych ze Środków Unijnych, w którym w latach 2011–2015 (I półrocze) zatrudnionych było sześciu pracowników. Pracownicy Urzędu odbywali szkolenia związane m.in. z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków z funduszy pomocowych UE²¹. Stan liczbowy i kwalifikacje pracowników pozwalały na realizację zadań należących do zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 90-97)

2.3. Główne kierunki działań Miasta w zakresie rozbudowy sieci drogowej zostały zawarte w „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011 i 2020 plus”²² oraz „Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku. Kierunki i polityka zagospodarowania przestrzennego”²³. Studium sporządził Zarząd Miasta Białegostoku, zaś jego projekt – zespół projektowy w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie. Koordynatorami opracowania ze strony Urzędu był Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej. Zmiany studium opracowywano w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej oraz w Referacie Planów Miejskowych Urzędu.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych²⁴, jest prezydent miasta. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że uzgodnienie zapisów dotyczących dróg publicznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest dokonywane w ramach współpracy wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 98-155)

2.4. Potrzeby w zakresie rozwiązań infrastrukturalnych zostały opisane w ww. Studium. Za jeden z priorytetów uznano w nim budowę południowej obwodnicy Białegostoku, która spowoduje zmniejszenie obciążenia ulic miejskich ruchem tranzytowym. Wskazano również na konieczność konsekwentnej modernizacji i realizacji brakujących elementów komunikacji w mieście w postaci 24 inwestycji, takich jak budowa Trasy Kopernikowskiej, czy przedłużenia ul. Piastowskiej do ul. 27 Lipca. Ponadto Studium dotyczyło planów połączenia ścieżkami rowerowymi ośrodków usługowych większych osiedli z centrum miasta wzdłuż cieków wodnych i kształtowanych ciągów komercyjnych i przestrzeni publicznych oraz realizację dwukierunkowej drogi rowerowej wzdłuż rzeki Białej. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie należało realizować zgodnie z „Koncepcją dróg rowerowych”, wykonaną do projektu planu ogólnego Białegostoku w 1993 roku, uzupełnioną o propozycje przedstawione w późniejszym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 98-112)

W Urzędzie za podstawowe rozwiązanie infrastrukturalne służące zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów uznano separację ruchu rowerowego. Jest ona stosowana, gdy pozwalają na to uwarunkowania ekonomiczno-terenowe. Wg. stanu na koniec I półrocza 2015 r. wszystkie ścieżki rowerowe były budowane poza obrysem jezdni (były to drogi rowerowe).

(dowód: akta kontroli str. 98-112, 625-658)

Z wyjaśnień Dyrektor ZDM wynika, że Urząd prowadził konsultacje społeczne przy wprowadzaniu na szeroką skalę rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. W 2013 roku dotyczyły one doświadczenia przejść dla pieszych. Niezależnie od nich prowadzono objazdy z Policją, w celu wskazania miejsc o obniżonym

²¹ W 2013 roku odbyło się pięć takich szkoleń, w których udział wzięło 10 osób, w 2014 roku dwa szkolenia, w których udział wzięło sześć osób, zaś w 2015 roku (I półrocze) jedno szkolenie dla jednego pracownika.

²² Stanowiąca załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.

²³ Stanowiąca załącznik nr 1 do Uchwały nr LV/634/14 Rady Miasta Białostok z dnia 10 lutego 2014 r.

²⁴ W Mieście nie występują autostrady ani drogi ekspresowe.

bezpieczeństwie w nocy. Przy planowaniu przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów Urząd korzystał z wniosków mieszkańców, interpelacji radnych i korespondencji kierowanej do ZDM.
(dowód: akta kontroli str. 49-77)

2.5. W Urzędzie projekty planów finansowych opracowywane były na dany rok budżetowy przy uwzględnieniu ww. Strategii Rozwoju Miasta oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta. W opracowaniach tych wskazywano konkretne zadania do realizacji w danych roku budżetowym, z uwzględnieniem kwoty i źródeł finansowania w danym roku. ZDM corocznie przedkładał do Departamentu Finansów Miasta plan wydatków na przyszły rok, uwzględniający planowane wydatki inwestycyjne i związane z bieżącym utrzymaniem dróg. Dyrektor wyjaśniła: „Projekty planów finansowych opracowywane są na dany rok budżetowy na podstawie Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku. Roczne plany finansowe dotyczące remontu i utrzymania dróg sporządzane są również na podstawie przeglądów technicznych dróg. Potrzeby w zakresie utrzymania, remontów i rozwoju infrastruktury dróg ogółem, w tym z przeznaczeniem dla pieszych i rowerzystów ustalane są na podstawie analizy wydatków z lat poprzednich oraz okresowych i bieżących przeglądów technicznych dróg.”
(dowód: akta kontroli str. 675-710)

ZDM nie prowadził odrębnej ewidencji potrzeb finansowych i wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Dyrektor wyjaśniła, że wyodrębnienie kosztów dotyczących infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów z zadań dotyczących kompleksowej budowy/przebudowy ulic jest utrudnione z uwagi na konstrukcję przedmiaru robót oraz kosztorysów. Kosztorysy inwestorskiej i ofertowe tworzone są na podstawie szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, w której w sposób jednoznaczny została zaznaczona jedynie nawierzchnia chodników i ścieżek rowerowych. Pozostałe koszty związane m.in. z wykonaniem podbudowy nie muszą być w sposób jednoznaczny wyodrębnione.

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 201-205)

2.6. Na przestrzeni lat 2011–2015 (I półrocze) następował rozwój infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Na przykład długość dróg dla rowerów zwiększyła się z 64 km na koniec 2011 roku, do 107 km na koniec I półrocza 2015 roku, (o 40,2%), długość chodników z 644 km do 701 km (o 8,1%). Wzrosła też liczba kładek i przejść podziemnych dla pieszych i rowerzystów. Ponadto w Mieście wykonywano inne elementy infrastruktury rowerowej, takie jak stojaki rowerowe i podpórki dla rowerzystów.

Dane o długości i ilości elementów drogowej infrastruktury liniowej i punktowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów na sieci dróg zarządzanych przez Prezydenta za lata 2011–2015 (I półrocze) przedstawia poniższe zestawienie:

	2011	2012	2013	2014	2015 (I półrocze)
Drogi dla rowerów (km)	64	72,4	87,8	105	107
Pasy ruchu dla rowerów (km)	-	-	-	-	-
Chodniki (km)	644	659	689	700	701
Pobocza (km)	36	35,5	34,8	24,4	24,4
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Przejścia dla pieszych (szt.)	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Śluzy dla rowerów (szt.)	-	-	-	-	-
Kładki dla pieszych/rowerzystów (szt.)	4	4	6	6	6
Przejścia podziemne dla pieszych/rowerzystów (szt.)	4	4	6	6	6
Wyspy azylu dla pieszych (szt.)	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Sygnalizacje świetlne (szt.)	109	114	117	119	123
Inne elementy infrastruktury (wykonane w danym roku)	stojaki rowerowe – 8	stojaki rowerowe – 48	stojaki rowerowe – 72 podpórki dla rowerzysty – 2	stojaki rowerowe – 62	stojaki rowerowe – 31 podpórki dla rowerzysty – 4

(dowód: akta kontroli str. 207)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że ZDM nie posiada informacji dotyczących liczby przejazdów dla rowerów, przejść dla pieszych oraz wysp azylu dla pieszych, bowiem dane te nie są ewidencjonowane w uwagi na brak ustawowych wymogów w ww. kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 779-781)

Długość zarządzanej sieci drogowej (bez dróg ekspresowych i autostrad) wzrosła z 395,5 km w 2011 roku do 425,5 km w 2015 roku (I połowa), tj. o 7,1%. Natomiast długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów z 58 km do 86 km (o 32,6%).

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie:

	2011	2012	2013	2014	2015 (I półrocze)
Długość zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad (w km)	395,5	406,7	425,2	425,5	425,5
Długość zarządzanej sieci drogowej bez stref uspokojonego ruchu oraz dróg ekspresowych i autostrad (w km)	395,5	406,7	421,2	421,5	421,5
Długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów (w km)	58	65	73	84,6	86

(dowód: akta kontroli str. 206)

2.7. Potrzeby Miasta związane z utrzymaniem, remontem i rozwojem infrastruktury drogowej w okresie objętym kontrolą przedstawiały się następująco (w tys. zł):

LP.	Jednostka zarządzająca drogami	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej			Wykonanie planu		
		2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I półrocze)
	Bieżące utrzymanie, w tym:	43 419	42 496	43 308	43 419	42 496	43 308	38 319	39 900	17 751
1a	Remonty	12 948	12 647	12 195	12 647	12 647	12 195	11 510	11 916	3 035
2	Nakłady inwestycyjne	218 710	188 198	95 925	218 710	188 198	95 925	202 087	177 471	6 514
	RAZEM:	275 078	243 340	151 428	275 078	243 340	151 428	251 917	229 286	27 300

(dowód: akta kontroli str. 195)

Plan wydatków Miasta na zadania inwestycyjne związane z budową dróg, gospodarką ściekową i ochroną wód, oświetleniem ulic, placów i dróg w latach 2013–2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 218.710 tys. zł, 188.197 tys. zł, 95.925 tys. zł. Wykonanie zaś kształtowało się na poziomie odpowiednio: 202.870 tys. zł (92% planu), 177.471 tys. zł (94% planu) oraz 6.514 tys. zł (7% planu).

(dowód: akta kontroli str. 198-199)

Dyrektor wyjaśniła: „Realizacja planowanych wydatków inwestycyjnych uzależniona jest od wielu czynników, które na etapie sporządzania planu są trudne do przewidzenia. Niewykorzystanie dostępnych środków wynikało m.in. z obniżenia kosztów realizacji zadań w stosunku do planowanych wydatków, problemów z uzyskaniem odpowiednich decyzji zezwalających na rozpoczęcie robót budowlano-montażowych (pozwolenie na budowę, ZRID, itp.), braku wykonania zakładanego przerobu robót przez wykonawcę robót w danym okresie rozliczeniowym (dotyczy zadań długoterminowych), braku realizacji niektórych zadań przy założonym współfinansowaniu (budowa parkingów osiedlowych), terminu trwania niezbędnych procedur (sporządzenie koncepcji i dokumentacji projektowej, a także budowy dróg o nawierzchni żwirowej), terminu rzeczywistego rozliczenia inwestycji (termin płatności – przesunięcie czasowe).”

(dowód: akta kontroli str. 201-205)

Plan wydatków na bieżące utrzymanie dróg, w tym remonty w latach 2013–2015 (I półrocze) wyniosły kolejno 43.419 tys. zł, 42.496 tys. zł oraz 43.308 tys. zł, zaś wykonanie odpowiednio 38.319 tys. zł (90% planu), 39.900 tys. zł (94% planu), 17.751 tys. zł (41% planu).

(dowód: akta kontroli str. 200)

Dyrektor wyjaśniła: „Niewykorzystanie dostępnych środków na bieżące utrzymanie dróg, w tym remontów wynikało z bieżących potrzeb związanych m.in. z degradacją nawierzchni (przeglądy techniczne). Zakładany efekt rzeczowy przy sporządzaniu planu wydatków został wykonany, a powstałe oszczędności wynikały przede wszystkim z różnicy kosztów szacunkowych w stosunku do kosztów rzeczywistych określonych na podstawie przeprowadzonych przetargów. Niewątpliwym wpływem na wydatkowanie środków mają także warunki atmosferyczne, które na ogół uniemożliwiają prowadzenie prac pod koniec roku.”

(dowód: akta kontroli str. 201-205)

ZDM nie prowadził odrębnej ewidencji wydatków związanych z budową infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, co szerzej opisano w pkt. 2.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W przypadku 10 inwestycji rozpoczętych w 2015 roku prace budowlane rozpoczynano w terminie określonym w umowie zawartej z wykonawcą (prace budowlane rozpoczęto w pięciu z 10 inwestycji, w dwóch z 10 przetarg został unieważniony, w dwóch przypadkach rozstrzygnięto przetarg, jednak do 6 listopada 2015 r. nie podpisano umowy, zaś w jednym przypadku inwestycja była w fazie projektowania). (dowód: akta kontroli str. 209-210)

2.8. W latach 2013–2015 (I półrocze) na potrzeby sześciu²⁵ realizowanych inwestycji drogowych (częściowo dotyczących budowy infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów) Urząd ubiegał się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. W okresie objętym kontrolą dla trzech z sześciu współfinansowanych inwestycji wykorzystano dofinansowanie w kwocie 153.915 tys. zł. W przypadku pozostałych trzech inwestycji kwota dofinansowania (na dzień 7 października 2015 r.) wynosiła 257.455 tys. zł, jednak ostateczne wnioski o płatność nie zostały do zakończenia kontroli zaakceptowane. W wyniku realizacji niżej wymienionych inwestycji wybudowano/przebudowano m.in. drogi, drogi rowerowe, ciągi pieszo-rowerowe oraz chodniki:

- przebudowa ul. Gen. Wł. Andersa: 1.655,36 mb jezdni, 1.363,37 mb ścieżek rowerowych, 845,45 mb ciągów pieszo-rowerowych oraz 2.478,65 mb chodników,
- przedłużenie ul. Gen. Andersa: 8.041,56 mb nawierzchni asfaltowej, 11.213,79 mb chodników oraz 5.520,3 mb ścieżek rowerowych,
- przebudowa ul. Gen. F. Kleeberga: 9.757,38 mb jezdni (bez drogi serwisowej z kruszywa), 2.624,50 mb ścieżek rowerowych, 1.144,50 m ciągów pieszo-rowerowych, 2.878 mb chodników,
- przebudowa odcinka ul. K. Ciołkowskiego (obejmowała ul. K. Ciołkowskiego, ul. Sławińskiego i ul. Wiosenną) – przebudowano/wybudowano: 3.849 mb jezdni, 2.770 mb ciągów pieszo-rowerowych, 3.551 mb ścieżek rowerowych oraz 4.002 mb chodników,
- przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 678 na odcinku Białystok – Kleosin (w zakresie, w jakim Miasto Białystok finansowało inwestycję): długość jezdni lewej i prawej – 649 mb, długość łącznicy 407 mb, chodniki – 604,5 m², ścieżki rowerowe wraz z ciągami pieszo-rowerowymi – 1.362 m²,
- poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku – etap III (inwestycja obejmowała przebudowę Al. J. Piłsudskiego na odcinku od Placu A. Lussy do Placu Dmowskiego wraz ze skrzyżowaniem ul. H. Sienkiewicza z Al. J. Piłsudskiego, przebudowę ul. Wierzbowej i Al. Konstytucji 3 Maja) – przebudowano/wybudowano: 8.964,73 mb jezdni, 3.424 mb ciągów pieszo-rowerowych, 7.009,05 mb ścieżek rowerowych oraz 14.934,19 mb chodników.

(dowód: akta kontroli str. 211-215)

²⁵ [1] Przebudowa ul. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku, [2] Budowa przedłużenia ul. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku, [3] Przebudowa ul. Gen. F. Kleeberga w Białymstoku, [4] Przebudowa odcinka ul. K. Ciołkowskiego w Białymstoku, [5] Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 678 na odcinku Białystok – Kleosin (Miasto Białystok było partnerem projektu), [6] Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku – Etap III.

2.9.. Analiza ewidencji dróg dla 10 ulic²⁶, będących w zarządzie Miasta, wykazała, że była ona prowadzona zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²⁷. Ewidencja zawierała książkę drogi, dziennik objazdu dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, książkę obiektów mostowych oraz tuneli, kartę obiektu mostowego oraz wykaz obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (zgodnie z załącznikami nr 1-6 do ww. rozporządzenia).

Aktualizacja ewidencji dróg przeprowadzana była corocznie w przypadku zmiany parametrów technicznych danej drogi. Dokonywał jej podmiot zewnętrzny, na podstawie sporządzanego przez Urząd wykazu dróg, których ewidencja wymagała aktualizacji. Odbiór aktualizacji następował na mocy protokołu odbioru zamówienia. Za lata 2013–2015 (I półrocze) odbiory takie następowały w dniach: 22 marca 2013 r., 7 kwietnia 2014 r. oraz 9 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 218-232, 719-761)

2.10. Prezydent, zarządzeniem wewnętrznym nr 2160/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r., wprowadził do stosowania Instrukcję kontroli okresowej stanu technicznego dróg zarządzanych przez Prezydenta Miasta Białegostoku²⁸. Jej przedmiotem były zasady oceny stanu technicznego nawierzchni jezdni bitumicznych, betonowych i z elementów drobnowymiarowych dróg miejskich (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) oraz chodników i ścieżek rowerowych. Instrukcja określała cztery możliwe oceny stanu technicznego nawierzchni: poziom pożądany (A – stan bardzo dobry, B – stan dobry), poziom ostrzegawczy (C – stan ostrzegawczy), poziom krytyczny (D – stan zły) oraz poziom awaryjny (E – stan bardzo zły). (dowód: akta kontroli str. 233-255)

2.11. Urząd dokonywał okresowych kontroli stanu technicznego sieci drogowej raz w roku. Do 2013 roku, zgodnie z obowiązującą instrukcją, przeglądów dokonywali pracownicy Urzędu. Analiza przeglądów 10 ulic będących w zarządzie Miasta wykazała, że były one przeprowadzane przez inspektora posiadającego uprawnienia budowlane oraz wpis na listę członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa²⁹. Od 2014 roku przeglądy (rozszerzony 5-letni – w 2014 roku oraz roczny – w 2015 roku) wykonywał podmiot zewnętrzny na mocy umów podpisanych z Miastem Białystok. Przeglądy obejmowały ocenę stanu technicznego jezdni i jej elementów, traktów komunikacyjnych (pieszych i rowerowych), oznakowania pionowego i sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, obiektów przyległych oraz elementów otoczenia (rowy, pobocza, przepusty), estetyki drogi i jej otoczenia, a także przydatności drogi do użytkowania. Przeglądy dokumentowane były w postaci protokołów, które zawierały uwagi do realizacji zaleceń wcześniejszych przeglądów oraz aktualne zalecenia. (dowód: akta kontroli str. 667-671)

2.12. W 2013 roku stan analizowanych odcinków 10 ulic w większości przypadków oceniano jako „bardzo dobry” i „dobry”. W przypadku jednego odcinka ul. Kopernika, czterech odcinków ulicy Zwierzynieckiej i jednego ul. H. Sienkiewicza stan nawierzchni oceniono jako „zły”, wymagający natychmiastowego remontu (ul. H. Sienkiewicza została przebudowana). Pozostałe ulice nie wymagały remontu. Protokoły z przeglądów w roku następnym nie formułowały uwag do realizacji zaleceń z wcześniejszych kontroli. Ogledziny 10 ulic wykazały, że ich stan techniczny był dobry, co potwierdziło oceny wskazywane w protokołach okresowych kontroli stanu technicznego dróg przeprowadzonych w 2014 roku.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu pojazdów i pieszych czynione są starania o przebudowę ul. Zwierzynieckiej na odcinku od ul. Św. Ojca Pio do ul. A. Mickiewicza. (dowód: akta kontroli str. 256-294, 665-666)

²⁶ Ul. Piastowska, ul. M. Kopernika, ul. Zwierzyniecka (od skrzyżowania z ul. M. Kopernika do skrzyżowania z ul. Ojca Pio), ul. Zwierzyniecka (od skrzyżowania ul. Ojca Pio do skrzyżowania z ul. A. Mickiewicza), ul. Hetmańska, ul. Wiejska, ul. H. Sienkiewicza, ul. A. Mickiewicza, ul. Legionowa, ul. Warszawska – ulice te wytypowano na podstawie danych z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (ulice o największej liczbie zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów).

²⁷ Dz. U. Nr. 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg”.

²⁸ Dalej: „Instrukcja kontroli okresowej stanu dróg”.

²⁹ Pod numerem PDL/BO/0178/04, z datą ważności do 31 lipca 2016 r.

2.13. Stan techniczny infrastruktury drogowej 14 odcinków ulic będących w zarządzie Miasta³⁰, poddanych analizie, był ogólny dobry. Jezdnie, chodniki oraz ścieżki rowerowe były czyste, nie stwierdzono braku krawężników i barier ochronnych.

Urząd przeprowadzał tzw. objazdy dziennie zarządzanej przez Miasto sieci dróg. W toku tych objazdów również zwracano uwagę na usterki w nawierzchni dróg, chodników i ścieżek rowerowych, które były na bieżąco usuwane. (dowód: akta kontroli str. 336-342)

2.14. Wybudowana infrastruktura drogowa przeznaczona dla pieszych i rowerzystów była zgodna z projektami budowlanymi (z niewielkimi odstępstwami), a parametry techniczne tej infrastruktury spełniały wymagania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg. Urządzenia na chodnikach w postaci podpór znaków drogowych, słupów oświetleniowych, słupków odgradzających były usytuowane w taki sposób, by nie utrudniały użytkowania chodników i ścieżek rowerowych. Jezdnie wykonane były z betonu asfaltowego, a szerokości pasów jezdni wahały się od 3 m (w przypadku ul. Zwierzynieckiej na odcinku pomiędzy ul. Św. Ojca Pio, a ul. A. Mickiewicza) do 5 m (w przypadku ul. A. Mickiewicza w okolicach skrzyżowania z ul. E. Orzeszkowej). Szerokość ścieżek rowerowych wahała się od 1,93 m (w przypadku ul. M. Kopernika w okolicach skrzyżowania z ul. Grunwaldzką – zgodnie z projektem budowlanym ścieżka rowerowa powinna mieć szerokość 2 m³¹) do 3 m (w przypadku ul. Wiejskiej w okolicach skrzyżowania z ul. Zachodnią). Ścieżki rowerowe budowane były z betonu asfaltowego lub kostek betonowych typu „Polbruk”. Chodniki natomiast były budowane z płyt chodnikowych lub kostki betonowej typu „Polbruk”, a ich szerokość wahała się od 1,4 m (w przypadku ul. Hetmańskiej – zgodnie z projektem budowlanym chodnik powinien być szerokości 1,5 m³²) do 7 m (na ul. A. Mickiewicza w okolicy skrzyżowania z ul. E. Orzeszkowej). (dowód: akta kontroli str. 295-308)

2.15. W okresie objętym kontrolą zakończono realizację 11 inwestycji związanych z budową lub przebudową dróg, w ramach których uwzględniono m.in. budowę dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych. W ramach tych inwestycji wybudowano/przebudowano 35.562 mb jezdni, 38.530 mb chodników, 22.618 mb dróg rowerowych oraz 7.343 mb ciągów pieszo-rowerowych. Inwestycje drogowe, realizowane i zakończone w okresie objętym kontrolą każdorazowo uwzględniały budowę infrastruktury dla pieszych i rowerzystów separującej ruch samochodowy i rowerowy. Ponadto zakończono realizację 14 inwestycji związanych wyłącznie z budową/przebudową jezdni i chodników, w wyniku których wybudowano/przebudowano 4.932 mb jezdni oraz 8.410 mb chodników. W latach 2013–2015 (I półrocze) realizowano również inwestycje związane z rozwinięciem infrastruktury pieszej i rowerowej. W efekcie tych działań wybudowano 4.988 mb ścieżek rowerowych 181 mb chodników oraz 4.758 m² chodników³³. Wybudowano również 119,94 mb ciągów pieszo-jezdni, 50,4 m² kładki dla pieszych oraz 458 m² chodnika stanowiącego dojście do tej kładki, a także przejście podziemne o powierzchni 345,72 m² i rondo.

Dyrektor ZDM wyjaśniła: *„Przy wszystkich nowobudowanych lub przebudowywanych drogach począwszy od klasy Z, G, GP planuje się budowę dróg rowerowych. Jeżeli dana ulica posiada niewystarczającą szerokość pasa drogowego, w takim przypadku nie ma możliwości zrealizowania dróg dla rowerów. Kolejnym czynnikiem wpływającym na realizację dróg dla rowerów jest występująca infrastruktura techniczna, konieczność kosztownych wyłączeń sąsiednich terenów lub brak możliwości zmiany istniejącego zagospodarowania terenu. Dodatkowo zachowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu dyskwalifikuje realizację drogi dla rowerów. Na terenie Białegostoku występuje zwarta sieć drogowa dróg rowerowych w związku z tym nie zachodzi konieczność ich budowy na wszystkich ulicach.”*

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 343-356)

³⁰ Badaniem objęto 14 odcinków ulic: ul. Piastowska, ul. M. Kopernika, ul. Zwierzyniecka (od skrzyżowania z ul. M. Kopernika do skrzyżowania z ul. Ojca Pio), Zwierzyniecka (od skrzyżowania ul. Ojca Pio do skrzyżowania z ul. A. Mickiewicza), ul. Hetmańska, ul. Wiejska, ul. H. Sienkiewicza, ul. A. Mickiewicza, ul. Legionowa, ul. Warszawska. Łączna długość odcinków ulic poddanych oględzinom wynosiła 1.320 m, przy czym 10 z 14 badanych odcinków było dwujezdniowych i 2–3 pasowych, a ponadto wzdłuż badanych odcinków jezdni oględzinom poddano przyległe chodniki i ścieżki rowerowe.

³¹ Projekt wykonawczy drogowy z 2005 roku.

³² Projekt budowlany z 2005 roku.

³³ Dotyczy inwestycji pt. budowa drogi rowerowej wzdłuż ul. H. Sienkiewicza i ul. Wasilkowskiej na odcinku od Al. J. Piłsudskiego do ul. Gen. Wł. Andersa.

2.16. W okresie objętym kontrolą Miasto miało wykupione cztery polisy odpowiedzialności cywilnej³⁴ od różnego rodzaju roszczeń, w tym z tytułu administrowania drogami. Liczba szkód zgłoszony do i przez ZDM wynosiła 136 w 2013 roku, 95 w 2014 roku oraz 40 w 2015 roku (I połowa), z czego odpowiednio osiem, 12 i 10 dotyczyło pieszych i rowerzystów. Z tytułu poniesionych szkód przez pieszych i rowerzystów ubezpieczyciel wypłacił na ich rzecz zadośćuczynienia i odszkodowania w wysokości 30.178 zł, w tym 20.000 zł w 2013 roku (na rzecz trzech poszkodowanych), 5.630 zł w 2014 roku (na rzecz czterech osób) oraz 4.548 zł w 2015 roku (na rzecz trzech poszkodowanych) W latach 2013– 2015 (I połowa) Urząd nie wypłacał świadczeń na rzecz poszkodowanych z własnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 356-364)

2.17. W latach 2013–2015 (I półrocze) do ZDM złożono 121 wniosków dotyczących organizacji ruchu zagrażającej jego bezpieczeństwu oraz 42 wnioski w zakresie złego stanu technicznego sieci zarządzanej infrastruktury drogowej, służącej pieszym i rowerzystom. We wszystkich przypadkach przeprowadzane były analizy dokonanych zgłoszeń, wizje lokalne i badania natężenia ruchu. Przeprowadzano też konsultacje z przedstawicielami Policji lub mieszkańcami. W każdym przypadku Urząd udzielił pisemnej odpowiedzi na złożony wniosek, informując o sposobie załatwienia sprawy bądź wskazując przyczyny nieuwzględnienia wniosku. Z 121 wniosków dotyczących organizacji ruchu, uwzględniono 82 (68%), zaś z 42 wniosków dotyczących złego stanu technicznego dróg, uwzględniono 40 (95%). Analiza 10 wniosków z lat 2013–2014 oraz pięciu z I połowy 2015 roku wykazała, że zostały one zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 365-381)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zbyt dużej wysokości progów i uskoków na chodniku oraz na ścieżce rowerowej po prawej stronie ul. Piastowskiej (w okolicy przejścia dla pieszych i przejazdu dla rowerzystów przy skrzyżowaniu z ul. Nowowarszawską). Wynosiła ona bowiem 5 cm po stronie prawej ul. Nowowarszawskiej i 3 cm po stronie lewej tej ulicy, a zatem przekraczała dopuszczalną wysokość, ustaloną na 2 cm w przypadku chodników i 1 cm w przypadku ścieżki rowerowej. Na ul. Legionowej (w okolicach przejścia dla pieszych przy skrzyżowaniu z ul. Piękną) wysokość progu na przejściu dla pieszych wynosiła zaś 6 cm i o 4 cm przekraczała dopuszczalną. Było to niezgodne z wytycznymi określonymi w § 48 ust. 1 oraz §127 ust. 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że zawyżone krawężniki na obu ulicach zostaną obniżone do 30 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 295-321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Na ul. Zwierzynieckiej (przy skrzyżowaniu z ul. Białowieską) przejście dla pieszych zlokalizowane było z prawej strony przy nieutwardzonym poboczu (brak chodnika).

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu pojazdów i pieszych czynione są starania o przebudowę ul. Zwierzynieckiej na odcinku od ul. Św. Ojca Pio do ul. A Mickiewicza. Realizacja tego zadania – jak wynika z wyjaśnień – pozwoliłaby na wykonanie m.in. normatywnych chodników po obu stronach jezdni, co wyeliminowałoby konieczność poruszania się pieszych po nieutwardzonym poboczu.

(dowód: akta kontroli str. 295-321)

2. Na przejściach dla pieszych na ulicy Legionowej (w okolicy skrzyżowania z ulicą Sienny Rynek) oraz na ul. Świętojańskiej na przejściu dla pieszych przy wlocie do ul. Zwierzynieckiej lokalnie występowały niewielkie ubytki w nawierzchni. Ponadto w trakcie oględzin przeprowadzonych 29 października 2015 r. stwierdzono drobne spękania lub nieszczelność połączenia roboczego, uszkodzenia chodników (np. zapadnięte kostki betonowej typu „Polbruk” w okolicach przejścia dla pieszych na ul. Zwierzynieckiej przy skrzyżowaniu z ul. Piękną), spękania i złuszczenia płyt

³⁴ [1] Polisa Nr 908200747431: okres ubezpieczenia od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., składka łączna: 400 tys. zł;
[2] polisa Nr 908201031956: okres ubezpieczenia od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., składka łączna: 400 tys. zł;
[3] polisa Nr 908200839072: okres ubezpieczenia od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., składka łączna: 110 tys. zł;
[4] polisa Nr 908200839085: okres ubezpieczenia od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., składka łączna: 110 tys. zł.

chodnikowych (np. na przejściu dla pieszych na ul. Piastowskiej w okolicy skrzyżowania z ul. B. Chrobrego).

Z wyjaśnień Dyrektor ZDM wynika, że część ze stwierdzonych uszkodzeń (dotycząca niewielkich spękań na jezdniach) nie stanowiły zagrożenia dla brd, lecz będą one na bieżąco monitorowane. W przypadku pozostałych uszkodzeń zostały naprawione w toku kontroli NIK, bądź Dyrektor zadeklarowała wykonanie niezbędnych prac najpóźniej do 30 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 295-321)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. W ocenie NIK skala stwierdzonej nieprawidłowości była niewielka i nie miała wpływu na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

3. Czynności organizacyjno-techniczne dotyczące zarządzania ruchem na drogach

Opis stanu faktycznego

3.1. Prezydent nie powołał komórki organizacyjnej koordynującej oraz odpowiadającej za organizację ruchu rowerowego i pieszego na zarządzanej sieci dróg. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że za organizację ruchu na drogach odpowiedzialny jest Referat Rozwoju i Inżynierii Ruchu oraz, że nie są planowane zmiany w tym zakresie. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZDM, Referat Rozwoju i Inżynierii ruchu zajmuje się m.in.:

- przygotowaniem do zatwierdzenia i zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu,
- dokonywaniem ocen organizacji ruchu,
- prowadzeniem kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych oraz urządzeń brd i ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- przedkładaniem propozycji poprawy warunków ruchu pieszego i rowerowego,
- przeprowadzaniem analiz sprawności układu komunikacyjnego, organizacji i bezpieczeństwa ruchu oraz ocen rozwoju i funkcjonowania sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 13-34, 152-155)

W Urzędzie opracowano „Wytyczne projektowania i budowy dróg rowerowych”. Według założeń, celem dokumentu było stworzenie jednolitego standardu projektowania i budowy dróg dla rowerów. Wytyczne miały obowiązywać projektantów i wykonawców robót budowlanych podejmujących się prac związanych z przygotowaniem i realizacją dróg dla rowerów. Analiza Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowej czterech losowo wybranych inwestycji budowy dróg rowerowych³⁵ wykazała, że w każdym przypadku, jako załącznik do SIWZ lub umowy załączano m.in. ww. wytyczne. Ponadto w treści SIWZ zamieszczano wzmiankę o konieczności stosowania tych wytycznych podczas opracowywania dokumentacji technicznej. (dowód: akta kontroli str. 382-389)

3.2. Wszystkie zadania organu zarządzającego ruchem zostały zawarte w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w regulaminie organizacyjnym ZDM. Pracownicy Urzędu dysponowali upoważnieniami udzielonymi przez Prezydenta w zakresie m.in. zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym w latach 2013–2014 realizowało czterech, a w 2015 roku trzech pracowników Referatu Rozwoju i Inżynierii Ruchu. Trzy osoby posiadały wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa (jedna z nich ukończyła dodatkowo studia podyplomowe z zakresu inżynierii i brd oraz ochrony środowiska w projektowaniu), jedna wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii drogownictwa, jedna w zakresie budownictwa komunikacyjnego, a jedna wykształcenie wyższe zawodowe – administracja. (dowód: akta kontroli str. 5-34, 206, 390-400)

3.3. W Urzędzie nie wprowadzono specjalnych procedur dotyczących opracowywania i zatwierdzania organizacji ruchu na drogach. W latach 2013 roku zatwierdzono 961 projektów czasowej i 101 projektów stałej organizacji ruchu, w 2014 roku 1.142 projekty

³⁵ SIWZ z 19 czerwca 2015 r., „Opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowej na budowę odcinków dróg rowerowych na terenie miasta Białegostoku – etap IV”; SIWZ z 2 kwietnia 2015 r., „Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę odcinków dróg rowerowych na terenie miasta Białegostoku – etap III”; SIWZ z 16 stycznia 2014 r., „Opracowanie dokumentacji projektowej połączenia drogi rowerowej wzdłuż ulic: H. Sienkiewicza i Wasilkowskiej w Białymstoku na odcinku od Al. J. Piłsudskiego do ul. Gen. Wł. Andersa”; SIWZ z 2 maja 2015 r., „Opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowej na budowę odcinków dróg rowerowych na terenie miasta Białegostoku.

czasowej i 230 projektów stałej organizacji ruchu, zaś do końca I półrocza 2015 roku 500 projektów czasowej i 75 projektów stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 401-404)

Analiza 32 projektów stałej organizacji ruchu wykazała, że spełniały one wymagania § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. zawierały: plany orientacyjne w odpowiedniej skali z zaznaczeniem drogi, której dotyczyły, plany sytuacyjne w skali 1:500, opisy techniczne zawierające m.in. charakterystykę drogi i ruchu na drodze, terminy wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu oraz nazwisko i podpis projektanta. Wszystkie projekty, przy których istniał obowiązek opiniowania przez Policję, były przez nią opiniowane i wszystkie były zatwierdzone przez osobę upoważnioną przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 405-413)

Zmiany w organizacji ruchu wiązały się ze sporządzeniem projektu organizacji ruchu. Każdorazowo zatwierdzały je osoby posiadające stosowne upoważnienie.

(dowód: akta kontroli str. 390-398, 405-413)

3.4. W ZDM prowadzono odrębnie ewidencję dla zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu (w programie MS Excel, wg wzoru opracowanego przez ZDM) i dla czasowych projektów organizacji ruchu (w programie FlowER). Analiza 14 projektów organizacji ruchu dla 10 ulic w Białymstoku wykazała, że spełniały wymagania określone w § 9 ust. 2 pkt. 1, 2, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. zawierały numer kolejny projektu (w przypadku projektów czasowych był to nr sprawy), datę zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, a ewidencja projektów stałej organizacji ruchu zawierała termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

Projekty stałej organizacji ruchu posiadały kategorię archiwalną „A” i przechowywane były dożywotnio, zaś projekty czasowej organizacji ruchu posiadały kategorię archiwalną „B” i przechowywane były w formie papierowej, przez 5 lat (po 2 latach przekazywano je do archiwum).

(dowód: akta kontroli str. 414-415)

3.5. Na koniec 2014 roku zatwierdzoną organizację ruchu posiadano dla 377,13 z 425,2 km zarządzanych dróg. Na koniec 2014 roku drogi o utwardzonej nawierzchni posiadały długość 368,6 km. Wszystkie 78 ulic (106,5 km) na terenie Miasta Białegostoku z infrastrukturą separującą ruch rowerowy od samochodowego posiadały zatwierdzoną organizację ruchu. Dyrektor wyjaśniła, że zatwierdzonych organizacji ruchu na terenie miasta nie posiadają drogi o nawierzchni gruntowej. Są to zarówno drogi nowopowstałe, jak i starsze. Na wymienionych drogach brak jest jakiegokolwiek oznakowania, w związku z czym nie posiadają projektów organizacji ruchu. Pozostałe drogi o nawierzchni utwardzonej posiadają organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 206, 711-718, 437-438, 889-781)

3.6. Badanie obecnie obowiązujących 32 projektów stałej organizacji ruchu wykazało, że spełniały one wymagania określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, co szerzej opisano w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

3.7. Kontrole prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu były wykonywane w trakcie protokolarnego odbioru robót związanych z realizacją organizacji ruchu. Po zatwierdzeniu projektu stałej organizacji ruchu, pracownik ZDM sporządzał tzw. protokół konieczności zawierający zakres wymaganych prac związanych z realizacją organizacji ruchu, a następnie protokół ten przekazywano wykonawcy. Wykonawca po wykonaniu robót zawiadamiał ZDM o gotowości do odbioru robót, po czym następowało ich protokolarnie odebranie. W odbiorze uczestniczył pracownik ZDM, który oceniał prawidłowość wykonanych robót. Analiza 16 protokołów odbioru robót do zatwierdzonych projektów organizacji ruchu wykazała, że kontrole te odbywały się w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, tj. od dnia zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru robót lub od daty zakończenia robót wynikającego z protokołu konieczności (w sytuacji, gdy Urząd nie dysponował pisemnym zawiadomieniem przez wykonawcę o gotowości do odbioru robót).

Protokoły odbioru nie zawierały bezpośrednich wskazań, że odbiór robót obejmował kontrolę prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Inspektorzy nadzorujący obecni przy protokolarnych odbiorach robót w zakresie swych obowiązków (wpisanych w zakresie czynności) sprawowali kontrolę i nadzór nad bieżącym utrzymaniem oznakowania pionowego, poziomego ulic oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu i systemu informacji miejskiej, poprzez przeprowadzanie systematycznych przeglądów pod względem bezpieczeństwa ruchu w swoim rejonie miasta, a także kontrolę prawidłowości zastosowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 439-441, 659-664)

3.8. Oględziny 14 odcinków ulic na terenie Białegostoku o długości 1.320 m³⁶ wykazały, że istniejąca organizacja ruchu była zgodna z zatwierdzonymi projektami ruchu. Oznakowanie pionowe i poziome, a także urządzenia brd odpowiadały warunkom określonym w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. Stwierdzono, że widoczność oznakowania była dobra, nie wprowadzała w błąd, a znaki były jednoznaczne dla użytkowników (nie stwierdzono znaków wykluczających się). Oznakowanie pionowe miało zachowaną skrajnię poziomą i było w prawidłowych rozmiarach.

(dowód: akta kontroli str. 295-308)

3.9. W Urzędzie nie opracowano procedur przeprowadzania kontroli prawidłowości wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu³⁷. Nie określono też harmonogramu takich kontroli na poszczególnych ulicach.

Analiza okresowych kontroli oznakowania 10 ulic w Białymstoku wykazała, że w latach 2013–2014 zostały one przeprowadzone zgodnie z wymogiem określonym w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. przeprowadzono je raz na 6 miesięcy. Kontrole te dokumentowano w formie notatek służbowych, w których wskazywano uczestników kontroli okresowej, jej datę oraz stwierdzone braki oraz nieprawidłowości w oznakowaniu, np. uszkodzenia znaków, urządzeń bezpieczeństwa ruchu i oznakowania poziomego. Z treści tych notatek nie wynikał zakres kontroli, jednakże wpisy dotyczące stwierdzonych usterek (np. „uzupełnić brakujące znaki B-33”, lub też „Uzupełnić znaki D-6 na przejściu dla pieszych na skrzyżowaniu z Al. Jana Pawła II”) sugerują, że kontrola dotyczyła zarówno wykonania i utrzymania oraz zastosowania i funkcjonowania znaków oraz urządzeń brd. W każdym przypadku usterki były usuwane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 442-469)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że prawidłowość zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego jest monitorowana na bieżąco przez ZDM (m.in. podczas dziennych objazdów zarządzanej sieci dróg), Straż Miejską i Policję. Ponadto prawidłowość oznakowania sprawdzana jest w ramach kontroli okresowych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 470-473)

Przeglądy okresowe sygnalizacji świetlnej na terenie Białegostoku dokonywano raz na kwartał, zgodnie z wymogami punktu 9.9.1 Załącznika Nr 3 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Obejmowały one swym zakresem sprawdzenie stanu technicznego sygnalizacji świetlnej zainstalowanych na terenie miasta i miały na celu ustalenie jakości powłok malarskich, ocenę warunków ruchowych na skrzyżowaniach oraz wykrycie ewentualnych nieprawidłowości. Wnioski z kontroli z roku 2013 zrealizowano w pierwszym kwartale 2014 roku. Realizacja zaleceń w 2014 roku wynikała m.in. ze zmiany konserwatora w listopadzie 2013 roku (Urząd Miejski w Białymstoku podpisał umowę z nowym konserwatorem) oraz budową systemu zarządzania ruchem. W 2014 nie sporządzono żadnych wniosków. Zalecenia z przeglądów przeprowadzonych w I i II kwartale 2015 roku realizowane były na bieżąco, tj. na początku kolejnego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 474-477)

3.10. ZDM corocznie przedkładał do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego analizy zrealizowanych zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych

³⁶ Te same odcinki jak w pkt. 2.12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Dalej: „kontrola oznakowania”.

w danych roku. Zawierały one informacje nt. m.in.: długości i ilość dróg będących w zarządzie Miasta, liczby zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, długości posiadanych ścieżek rowerowych, wydatków poniesionych na budowę, modernizację, remont i utrzymanie dróg, a także liczby zaistniałych wypadków drogowych i kolizji.

(dowód: akta kontroli str. 711-718)

Projekty stałej organizacji ruchu wprowadzane na drogach powiatowych, wojewódzkich lub krajowych analizowane były przez Policję, która wносиła swoje uwagi pod kątem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ruchu. ZDM nie gromadził informacji dotyczących zdarzeń drogowych na zarządzanych drogach. Dyrektor ZDM wyjaśniła: „Dane odnośnie stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym również dotyczące rowerzystów i pieszych były gromadzone i przetwarzane przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku. Wszelkie niepokojące informacje o zdarzeniach na drodze, a głównie powtarzające się w danym miejscu są analizowane w odniesieniu do prowadzonych przez policję statystyk wypadkowości. Wspólnie analizowane są przyczyny zdarzeń drogowych pod kątem wprowadzenia zmian mających na celu wyeliminowanie ich powstawania. Wnioski wynikające z analiz przyczyn powstawania wypadków wypracowane podczas tych spotkań wykorzystywane były w czasie analiz przedłożonych do zatwierdzenia projektów stałych organizacji ruchu na kolejne drogi.”

Od 2015 roku ZDM organizował spotkania z udziałem przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej i biur projektowych, w trakcie których poruszano kwestia istotnych zdarzeń drogowych, wymagających podjęcia działań zmierzających do zapobiegania ich powstawaniu w przyszłości, usuwania nieprawidłowości w organizacji ruchu lub oznakowaniu stwierdzonych przez pracowników ZDM lub policjantów w codziennej służbie, analizy spornych rozwiązań komunikacyjnych, analizy przedstawianych nowych organizacji ruchu przez biura projektowe, zabezpieczenia imprez masowych wymagających wyłączenia ruchu na znacznych obszarach miasta.

(dowód: akta kontroli str. 201-205, 401-413, 480-517)

Dyrektor wyjaśniła, że obowiązująca organizacja ruchu analizowana jest pod względem bezpieczeństwa oraz płynności ruchu podczas bieżących przeglądów ulic. Podczas wspólnych z Policją wizji w terenie rozpatrywane są również możliwości poprawy bezpieczeństwa, jak też wprowadzenie nowych usprawniających rozwiązań. Analizowane są również indywidualne wnioski płynące od użytkowników dróg, w tym rowerzystów i pieszych, co szerzej opisano w pkt. 2.16 oraz 3.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 201-205)

W dniu 3 marca 2014 zorganizowano posiedzenie w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu na terenie miasta Białegostoku, na którym omówiono zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu na skrzyżowaniu ul. Gen. N. Sulika z ul. K. Ciołkowskiego, skrzyżowania ul. Botanicznej z ul. J. Piłsudskiego, ul. Gen. N. Sulika, fotoradarów na terenie miasta Białegostoku, drogi dla rowerów przy drodze do Hryniewiczy, przedszkola przy ul. Brzaskwiniowej, oświetlenia przejść dla pieszych, targowiska u zbiegu ul. Gajowej i ul. Zagórnej, projektowanego ronda na skrzyżowaniu ulic J. Brzechwy – J. Chełmońskiego – J.K. Kluka, parkowania pojazdów ciężarowych na ul. Octowej.

(dowód: akta kontroli str. 480-517)

3.11. W latach 2013–2015 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęły trzy skargi i jeden wniosek z zakresu złego stanu technicznego lub zagrażającej bezpieczeństwu ruchu drogowego organizacji ruchu na sieci zarządzanej infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom. Dotyczyły one: sygnalizacji świetlnej (wydłużenia wyświetlania światła zielonego na przejściu dla pieszych oraz nieprawidłowo działającej sygnalizacji świetlnej), wprowadzenia dodatkowego oznakowania, zastosowania progów zwalniających. Wszystkie skargi i wnioski zostały uznane za zasadne i zrealizowane. Wydłużono minimalne długości sygnałów zielonych w stopniu umożliwiającym przejście całego przejścia również osobom starszym, z dysfunkcją ruchu z prędkością 1 m/s, zmieniono lokalizację progu zwalniającego, zastosowano dodatkowe separatory, ustawiono dodatkowe oznakowanie pionowe, zobowiązano Komendanta Straży Miejskiej do wzmożenia patroli, usunięto usterkę nieprawidłowo działającej sygnalizacji świetlnej. (dowód: akta kontroli str. 518-519)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji projektów organizacji ruchu w okresie 2013–2015 (I półrocze) prowadzonych dla 10 ulic³⁸ nie wskazywano: informacji o podmiocie składającym projekt organizacji ruchu (w przypadku projektów stałej organizacji ruchu), terminu, w którym powinna zostać wprowadzona organizacja ruchu (w przypadku projektów czasowej organizacji ruchu), rzeczywistego terminu wprowadzania nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (w przypadku projektów stałej i czasowej organizacji ruchu), informacji nt. przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu (w przypadku projektów czasowej organizacji ruchu), tj. elementów określonych w § 9 pkt 3 i 6-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Nie w każdym też przypadku wskazywano termin zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, wbrew § 9 pkt 5 ww. rozporządzenia.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że:

- dokumenty wpływające do Urzędu są ewidencjonowane w postaci elektronicznej i jest możliwość szybkiego sprawdzenia kto dany projekt organizacji ruchu złożył,
- termin, do którego powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu znajduje się na pieczęcie zatwierdzającej, lecz nie zawsze organizacja ruchu jest wprowadzana w ustalonym terminie, dlatego nie wpisywano tej daty do ewidencji,
- ZDM posiada wiedzę dotyczącą rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, ale nie jest to uwidocznione w ewidencji projektów, z uwagi m.in. na fakt, że jednostka zatwierdzająca projekty nie ma możliwości ustalenia szczegółowych dat obowiązywania czasowej organizacji ruchu drogowego przed jej wprowadzeniem (tj. uzyskanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i rozpoczęcia robót),
- przywrócenie uprzednio obowiązującej organizacji ruchu podlega kontroli podczas odbioru pasa drogowego po zakończeniu robót, w związku z czym Zarząd posiada wiedzę odnośnie konkretnych dat przywrócenia istniejących organizacji ruchu, jednak informacje te nie są ewidencjonowane przez Departament (Referat) zatwierdzający projekty. (dowód: akta kontroli str. 152-155, 414-415)

2. W zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu ul. Mickiewicza³⁹, przed przejściem dla pieszych w sąsiedztwie działki nr 762/35 nie przewidziano znaku A-16 poprzedzającego przejście dla pieszych znajdujące się między skrzyżowaniami, co naruszało przepis pkt 2.2.18.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, stanowiący, że: *„Znaki A-16 umieszcza się przed przejściem dla pieszych bez sygnalizacji świetlnej na drodze, na której prędkość wynosi powyżej 60 km/h, a przy innej prędkości – przed przejściami bez sygnalizacji świetlnej wyznaczonymi pomiędzy skrzyżowaniami”*. W toku oględzin przejścia dla pieszych w ww. lokalizacji stwierdzono brak znaków A-16.

Dyrektor wyjaśniła: „Brak znaku A-16 na ul. Mickiewicza jest wynikiem przeoczenia na etapie zatwierdzania projektu. Znaki zostały uzupełnione. Powyższe przejście znajduje się w obszarze zabudowanym, przy obowiązującej prędkości 50 km/h oraz dobrej widoczności w relacji kierujący – pieszy i odwrotnie. Ponadto dokonano sprawdzenia pozostałych przejść pod tym kątem i nie stwierdzono uwag.

Zatwierdzono również nowy projekt organizacji ruchu dla ww. odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 295-308, 322-335)

3. W 2015 roku ostatnie okresowe kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń brd, dotyczące ulic: Hetmańska, Zwierzyniecka, Mickiewicza, Warszawska, Sienkiewicza, Kopernika, Wiejska zostały przeprowadzone w marcu i kwietniu, tj. rzadziej niż raz na 6 miesięcy

³⁸ Badaniem kontrolnym objęto próbę 59 wpisów do ewidencji projektów stałej organizacji ruchu oraz 108 wpisów do ewidencji projektów czasowej organizacji ruchu.

³⁹ Odcinek od Trasy Kopernikowskiej do granic miasta, projekt zatwierdzonej organizacji ruchu o numerze 6/07/s.

(wg. stanu na 20 października 2015 r.), co naruszało wymóg § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku ul. Piastowskiej prowadzona była przebudowa. W przypadku pozostałych ulic przeglądy będą wykonane w listopadzie i grudniu 2015 roku. Z uwagi na dużą liczbę ulic na terenie miasta, dokonanie przeglądu jest trudne do wykonania w jednym terminie. (dowód: akta kontroli 442-473)

4. Jeden ze znaków D-6 (na ul. Piastowskiej, w okolicy skrzyżowania z ul. Nowowarszawską) nie miał zachowanej skrajni pionowej, tj. umieszczony był na wysokości 2,07 m wbrew wymaganiom określonym w pkt. 1.5.3. załącznika nr 1 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, który stanowi, że znaki informacyjne, umieszczone na chodniku w obszarze zabudowanym powinny znajdować się na wysokości 2,20 m.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że zaniżona skrajnia pionowa znaku D-6 została zlecona do naprawy, co potwierdził protokół konieczności nr 12/ZU/DB/K/15 z terminem wykonania do 9 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 295-321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niżej wymienione kwestie:

1. Na zły stan techniczny niektórych elementów oznakowania poziomego i pionowego na wszystkich poddanych oględzinom 14 odcinkach ulic na terenie Miasta:

- oznakowanie poziome na badanych odcinkach ulic M. Kopernika, Hetmańskiej, Świerkowej (na wjeździe w ul. Zwierzyniecką), E. Orzeszkowej (na wjeździe w ul. A. Mickiewicza), B. Chrobrego (na wjeździe w ul. Piastowską), Zachodniej (na wjeździe w ul. Wiejską) wymaga odnowy,
- na ul. Zwierzynieckiej (w okolicach przejścia dla pieszych przy budynku nr 4), znak D-6 bezpośrednio przed przejściem dla pieszych po prawej stronie ul. Zwierzynieckiej był uszkodzony (wygięty), znak D-6 bezpośrednio przed przejściem dla pieszych po stronie lewej drogi był zabrudzony, pylon przy znaku C-9 dla jadących po prawej stronie drogi (przed przejściem dla pieszych na pasie rozdzielającym) był uszkodzony (wgięty i pęknięty),
- pylon przy wjeździe z ul. Zwierzynieckiej w ul. M. Wołodźjowskiego był uszkodzony (wgięty i odrapany),
- jeden ze słupków po lewej stronie ul. Legionowej (przy skrzyżowaniu z ul. Piękną) przy prawej krawędzi jezdni, bezpośrednio przed przejściem dla pieszych, na którym umieszczony był znak D-6, był zgięty, a sam znak zabrudzony,
- słupek po lewej stronie drogi ul. Legionowej (przy skrzyżowaniu z ul. Sienny Rynek), przy prawej krawędzi jezdni, bezpośrednio przed przejściem dla pieszych ze znakiem D-6 był przekrzywiony,
- na dojeździe do przejścia dla pieszych po lewej stronie ul. Legionowej, przy skrzyżowaniu z ul. Sienny Rynek rośnie drzewo, które ogranicza korzystanie z tego przejścia (znajduje się w dojeździe do przejścia dla pieszych).

Dyrektor ZDM w toku kontroli poinformowała o podjętych działaniach w celu usunięcia ww. uchybień. Wykonawcom zlecono prace w celu usunięcia usterek: odnowiono oznakowanie poziome na ul. Wiejskiej, wymieniono słupek pod znakiem D-6 i umyło znak na ul. Legionowej w okolicach skrzyżowania z ul. Piękną, przewieszono znak D-6 na ul. Piastowskiej w okolicy skrzyżowania z ul. Nowowarszawską, wymieniono zniszczony pylon na ul. Zwierzynieckiej w okolicy przejścia dla pieszych w okolicy budynku nr 4, wymieniono znak D-6 oraz umyło jeden znak D-6 w tym samym rejonie.

(dowód: akta kontroli str. 295-321)

2. W ocenie NIK jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, zwłaszcza dotyczącej nieprzeprowadzenia w 2015 roku kontroli okresowych oznakowania poziomego i pionowego (przedstawionych w pkt 3 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”) może być stosunkowo niewielka kadra pracowników wykonujących zadania organu zarządzającego ruchem na drogach, zarządcy drogi i bezpieczeństwa ruchu w stosunku do liczby ludności Miasta (około 300 tys. osób) i sieci zarządzanych dróg (425,5 km bez dróg ekspresowych i autostrad).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie wykonywania czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji projektów organizacji ruchu.
2. Zatwierdzanie wyłącznie tych projektów organizacji ruchu, które uwzględniają wszystkie rozwiązania wymagane prawem i zapewniają bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego,
3. Podjęcie działań gwarantujących rzetelną realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

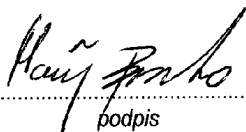
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

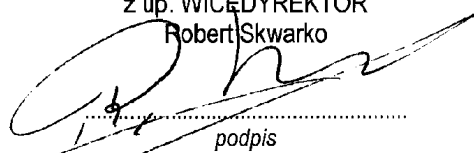
Białystok, dnia 15 grudnia 2015 r.

Kontroler
Maciej Brzosko
starszy inspektor kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



podpis

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

