



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.006.02.2020

Pan
Piotr Grzybowski
Miejski Zarząd Dróg i Transportu w Częstochowie
ul. Legionów 52
42-202 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/082 „Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg i Transportu w Częstochowie ¹ ul. Legionów 52, 42-202 Częstochowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Grzybowski, p.o. Dyrektora Zarządu od 18 czerwca 2019 r. ² (akta kontroli str. 6)
Zakres przedmiotowy kontroli	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), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Waldemar Góra, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/93/2020 z 1 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Zwany dalej „Zarządem” lub „MZDiT”. MZDiT jest jednostką organizacyjną Gminy Częstochowy (gmina miejska), działającą w formie jednostki budżetowej, na podstawie uchwały nr 674/LIX/2010 Rady Miasta Częstochowy w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg i Transportu w Częstochowie.

² Wcześniej, w okresie od 17 listopada 2017 r. do 17 czerwca 2019 r. obowiązki Dyrektora MZDiT pełnił Piotr Kurkowski.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miejski Zarząd Dróg i Transportu był przygotowany do realizacji zadań w zakresie dostosowania dróg będących w zarządzie Miasta Częstochowy⁵ do wymogów ustawowych oraz eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych na terenie Miasta i podejmował prawidłowe działania w tym zakresie. Jednocześnie NIK negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i gospodarności, ocenia brak bieżącej współpracy Zarządu ze Śląskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zarząd opracował plan rozwoju sieci drogowej dla Miasta, czym wypełnił obowiązek (spoczywający na zarządcy dróg gminnych, tj. Prezydencie Miasta) określony w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, a ponadto uczestniczył w opracowaniu innych dokumentów planistycznych obowiązujących na terenie Miasta dotyczących problematyki związanej z ochroną dróg, takich jak: plan zrównoważonej mobilności miejskiej, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a także wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w których m.in. określono inwestycje dostosowujące sieć dróg do przeniesienia nacisku 11,5 t. Zadania te, w ramach struktury organizacyjnej MZDiT, przypisano dwóm pracownikom MZDiT.

Zarząd podejmował również działania w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych i uwzględnił w swojej działalności zalecenia zawarte w *Strategii 2020* i *Strategii 2030*⁷, m.in. poprzez ograniczanie ruchu pojazdów ciężarowych w miastach i poprzez realizację inwestycji mających na celu dostosowanie sieci dróg krajowych do przenoszenia nacisku 11,5 tony. Realizowane przez Zarząd w okresie objętym kontrolą cztery inwestycje drogowe pozwolą na zwiększenie o 14,2 km długości dróg odpowiadających tym wymaganiom⁸. Zarząd nie wprowadził na terenie Miasta technologii Inteligentnego Systemu Transportowego (ITS), co spowodowane było wysokim kosztem zakupu tego systemu⁹.

Zarząd podejmował, określone w art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych, działania mające na celu ochronę budowanych dróg, m.in. poprzez zawieranie w umowach z wykonawcami inwestycji zapisów, które obligowały wykonawców do wykonywania przeglądów okresowych i gwarancyjnych przez okres 6 lub 10 lat. Ponadto, MZDiT podejmował działania w celu usunięcia skutków przejazdów pojazdów ciężarowych po drogach powiatowych w związku z prowadzonymi przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad¹⁰ inwestycjami drogowymi (budowa autostrady A1), egzekwując przy tym, w badanym okresie, od przedsiębiorców realizujących te inwestycje, środki z tytułu zwrotu kosztów naprawy dróg¹¹, po których poruszały się pojazdy wykonawców.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwane dalej „Miastem”

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁷ „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)” przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 75, dokument obowiązywał do 6 listopada 2019 r.), zwana dalej „Strategią 2020”. „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.” przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 105 z dnia 24 września 2019 r. (M. P. z 2019 r. poz.1054), zwana dalej „Strategią 2030”.

⁸ Na dzień 31 grudnia 2019 r. 21,6 km dróg krajowych pozwalało na ruch pojazdów, dla których nacisk na oś wynosił 11,5 t.

⁹ Według szacunków MZDiT, koszty tego typu systemu dla Miasta Częstochowy wyniosły by blisko 90 mln zł.

¹⁰ Zwana dalej „GDDKiA”

¹¹ Uzyskano z tego tytułu łącznie 96,2 tys. zł.

Posiadający stosowne uprawnienia pracownicy Zarządu terminowo przeprowadzali roczne i pięcioletnie przeglądy dróg, wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹², a także objazdy dróg, do których prowadzenia obligowało ich zarządzenie Dyrektora MZDiT¹³.

W ramach przeciwdziałania przejazdom po drogach Miasta pojazdów przeciążonych, MZDiT przygotował niezbędną infrastrukturę techniczną do kontroli pojazdów, w tym ich ważenia, lokalizując na czterech drogach wagi preselekcyjne i dwa miejsca kontroli. Budowa kolejnych trzech miejsc ważenia pojazdów została ponadto uwzględniona w projektach już realizowanych inwestycji¹⁴.

Krytycznie NIK ocenia brak bieżącej współpracy Zarządu z Wojewódzkim Inspektoratem Transportu Drogowego w Katowicach¹⁵ w zakresie m.in. uzgadniania lokalizacji miejsc kontroli pojazdów oraz punktów preselekcji wagowej, co w efekcie spowodowało, że ich lokalizacja - w stosunku do wag preselekcyjnych - umożliwiła ich ominięcie przez pojazdy przeciążone. Brak takiej współpracy powodował również to, że inspektorzy WITD nie prowadzili kontroli z wykorzystaniem trzech istniejących i funkcjonujących wag preselekcyjnych, co mogło mieć wpływ na wysokość kar z tytułu przekroczenia nacisków na oś oraz masy całkowitej, ujawnionych na terenie Miasta i wyegzekwowanych od przewoźników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Zarządu do realizacji zadań w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Od 2017 r. w Częstochowie obowiązywał „Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla Miasta Częstochowy”¹⁷, w którym m.in. opisano zagadnienia związane z transportem towarów przez teren Częstochowy. W analizie stanu istniejącego stwierdzono m.in., że: „Bardzo duży ruch towarowy zwiększa prawdopodobieństwo występowania znacznej liczby pojazdów przeciążonych i niespełniających wymogów nośności obecnie istniejących nawierzchni. Miasto, oprócz przenośnej wagi, nie posiada obecnie skutecznego narzędzia pozwalającego na bieżące weryfikowanie i karanie kierowców, których pojazdy przekraczają normy”. W liście zadań do realizacji, w ww. planie wskazano m.in.:

- a) wprowadzenie ograniczeń wjazdu do miasta samochodom ciężarowym po oddaniu obwodnicy Częstochowy,
- b) system ważenia pojazdów w ruchu po zbudowaniu obwodnicy,
- c) ograniczenie wjazdu pojazdów ciężarowych do historycznych obszarów miasta.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm., zwana dalej „Prawem budowlanym”.

¹³ Co ustalono na podstawie badania czterech dróg, na których zlokalizowane były miejsca kontroli pojazdów oraz wagi preselekcyjne.

¹⁴ Na drodze DK-46 oraz w ramach inwestycji zatwierdzonych do realizacji, tj. na drogach DK-1 i DK-43.

¹⁵ Zwany dalej „WITD” lub „Inspekcją”.

¹⁶ 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.

¹⁷ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 510.XXXVI.2017 z 23 lutego 2017 r. Dokument został opracowany przez firmę zewnętrzną (STAR ITS Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku), na zamówienie Urzędu Miasta.

Zarząd uczestniczył pośrednio w opracowaniu ww. dokumentu poprzez przekazanie sporządzającemu go przedsiębiorcy danych niezbędnych do jego opracowania oraz poprzez przekazanie mu do wykorzystania informacji zawartych w opracowanym na zlecenie MZDiT dokumencie pn. „*Analiza zachowań transportowych w gminie Miasto Częstochowa*”¹⁸.

(akta kontroli str. 4-5, 7-21, 22-34, 144-149)

Zarząd opracował projekt obowiązującego w Częstochowie „*Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Częstochowy*”¹⁹, w którym wskazano m.in. na możliwości stosowania autobusów o zmniejszonej pojemności, poprzez zastąpienie autobusów pojedynczych o długości 11,0 - 12,0 m i przegubowych o długości 16,5 - 18,0 m, autobusami o długości 7,0 - 9,0 m o maksymalnej pojemności poniżej 30 pasażerów. W dokumencie tym, opisano również kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego, postulując m.in. wyprowadzenie ruchu ciężkiego z terenów śródmiejskich i skierowanie go na drogi tranzytowe, a także wykorzystywanie nowoczesnych środków transportu, bezpiecznych i przyjaznych dla środowiska. Ponadto, jako główne uwarunkowania rozwoju sieci transportu publicznego wskazano na konieczność modernizacji i przebudowy w obrębie miasta dróg krajowych i wojewódzkich: DK-1, DW-908, DK-46 i DK-43. Modernizacje i przebudowy ww. dróg zostały zrealizowane w okresie objętym kontrolą²⁰. Z kolei projekt wprowadzenia do eksploatacji taboru autobusowego o zmniejszonej pojemności oczekuje na realizację, gdyż w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Częstochowie było w trakcie realizacji innej inwestycji²¹.

(akta kontroli str. 4-5, 35-55, 625)

Zadania inwestycyjne w zakresie budowy, rozbudowy i przebudowy dróg na terenie Częstochowy ujęte zostały w „*Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Częstochowy na lata 2017-2031*”²², a także w prognozie opracowanej na lata 2020-2035²³. W prognozach tych zawarto wykaz przedsięwzięć wieloletnich zaplanowanych do realizacji przez MZDiT, w tym:

- rozbudowę DK-46 (inwestycja w trakcie, przewidziana na lata 2014-2021);
- przebudowę DK-1 (inwestycja w trakcie, przewidziana na lata 2015-2022);
- budowę węzłów przesiadkowych (inwestycja w trakcie, przewidziana na lata 2014-2020).

Zarząd uczestniczył w opracowaniu ww. dokumentów, m.in. poprzez wskazanie propozycji zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 194-212, 626)

1.2. Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, w sierpniu 2015 r. Zarząd opracował „*Plan rozwoju sieci drogowej Miasta Częstochowy na lata 2015-2020*”²⁴, w którym zamieszczono m.in. wykaz wieloletnich zadań inwestycyjnych

¹⁸ Na podstawie umowy nr 102/2016 zawartej w dniu 14 marca 2016 r. ze STAR ITS Sp. z o.o.

¹⁹ Aktualnie obowiązuje plan, który został wprowadzony w życie uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 545.XL.2017 z 24 kwietnia 2017 r. Wcześniej obowiązywały plany uchwalone 30 grudnia 2015 r. (uchwałą nr 238.XX.2015) i 29 czerwca 2009 r. (uchwałą nr 496/XLIV/2009).

²⁰ Co opisano szczegółowo w pkt. 2.4 nin. Wystąpienia pokontrolnego.

²¹ Modernizacja i przebudowa linii tramwajowej.

²² Wprowadzonej uchwałą nr 463.XXXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z 22 grudnia 2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Częstochowy na lata 2017-2031.

²³ Wprowadzona uchwałą Nr 285.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z 19 grudnia 2019 r.

²⁴ Dokument ten został opracowany w sierpniu 2015 r. na zlecenie MZDiT przez GRAMAR Sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu. Obecnie Zarząd planuje przygotowanie planu na kolejne lata.

przewidzianych do realizacji w ww. okresie, w podziale na inwestycje realizowane na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

W planie tym uwzględnione zostały m.in. zadania dostosowujące infrastrukturę drogową do przenoszenia nacisku 11,5 tony na oś, a w szczególności:

- 1) „Przebudowa Alei Wojska Polskiego – DK-1 w Częstochowie”,
- 2) „Budowa przedłużenia Alei Bohaterów Monte Cassino do ul. Dźbowskiej oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr DW-908 (ul. Dźbowska, Powstańców Warszawy, Gościnną)”,
- 3) „Rozbudowa DK-46 - ulicy Głównej i ulicy Przejazdowej wraz z budową obejścia ul. Św. Barbary do ul. Pułaskiego w Częstochowie”,
- 4) „Budowa węzłów przesiadkowych na terenie miasta Częstochowy oraz infrastruktury rowerowej obsługującej węzły²⁵”.

Spośród czterech ww. inwestycji, jedna została ukończona (dot. DW-908), a pozostałe trzy pozostają w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 4-5, 56-112)

1.3. W strukturze organizacyjnej Zarządu nie wydzielono odrębnej komórki do realizacji zadań związanych z ruchem przeciążonych pojazdów ciężarowych, a zadania związane z tym problemem realizowane były przez²⁶:

- Wydział Utrzymania Dróg i Oświetlenia, w zakresie utrzymania nawierzchni dróg i chodników oraz prowadzenia ewidencji dróg,
- Wydział Dokumentacji, w zakresie przygotowywania dokumentacji budowlano-kosztorysowych dla planowanych robót drogowych obejmujących budowę, przebudowę i rozbudowę dróg,
- Wydział Inżynierii Ruchu Drogowego, w zakresie przygotowania założeń programowych i rozwiązań projektowych dróg.

Dwóm pracownikom MZDiT powierzono obowiązki związane z ruchem pojazdów ciężarowych:

- pracownikowi Wydziału Organizacyjnego MZDiT w *Karcie stanowiska pracy* przypisano kontrolę (wspólnie z ITD i Policją) pojazdów, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że przekraczają dopuszczalną masę lub nacisk osi, powodując uszkodzenie lub niszczenie drogi, zanieczyszczają lub zaśmiecają drogę. Pracownik ten posiadał upoważnienie Komendanta Miejskiego Policji w Częstochowie do wykonywania kontroli ruchu drogowego, a w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych uczestniczył w seminarium pn. „*Ruch pojazdów ciężarowych po drogach publicznych*” oraz ukończył szkolenie uprawniające do kierowania ruchem drogowym. Pracownik ten posiadał dostęp do funkcjonującego w Zarządzie systemu preselekcji wagowej;
- pracownikowi Wydziału Utrzymania Dróg i Oświetlenia MZDiT w *Karcie stanowiska pracy* ustalono m.in. prowadzenie spraw z zakresu przejazdów pojazdów nienormatywnych, w tym wyznaczanie objazdów i tras przejazdu pojazdów nienormatywnych przez teren Częstochowy. Pracownik ten ukończył szkolenie nt. „*Zadania samorządu związane z ważeniem pojazdów, wydawaniem zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego w świetle zmiany przepisów*” oraz cykl szkoleń z zakresu „*Prowadzenie*

²⁵ Inwestycja obejmuje trzy węzły przesiadkowe: 1) przy dworcu PKP Częstochowa Główna ul. Piłsudskiego, 2) przy dworcu PKP Stradom, 3) przy dworcu PKP Raków.

²⁶ W regulaminie organizacyjnym Zarządu, zatwierdzonym zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 1670/13 z 11 września 2013 r.

ewidencji dróg, tworzenie projektów organizacji ruchu”, w skład którego wchodziło m.in. tworzenie map techniczno-eksploatacyjnych dróg.

Ponadto, trzech kolejnych pracowników Zarządu, na podstawie posiadanych uprawnień, dokonywało przeglądów oraz objazdów dróg pozostających w zarządzie MZDiT.

(akta kontroli str. 5, 113-122, 591-621, 687-699)

1.4. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w zarządzie MZDiT pozostawało 657,1 km dróg, w tym 46,4 km (tj. 7,1%) dróg krajowych, 19,6 km (3,0%) wojewódzkich, 132,0 (20,1%) powiatowych i 459,1 km (69,9%) gminnych. Ponadto, na terenie Częstochowy znajdowało się 28,5 km dróg wewnętrznych, pozostających w zarządzie Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Częstochowy. Spośród 46,4 km dróg krajowych, 21,6 km (46,6%) pozwalało na ruch pojazdów, dla których nacisk na oś wynosił 11,5 t, z czego 15,3 km na DK-1, 5,6 km na DK-91 i 0,7 km na DK-46. Drogi te stanowiły 3,3% długości wszystkich dróg (657,1 km) będących w zarządzie MZDiT.

(akta kontroli str. 5, 123)

1.5. W MZDiT nie zostały opracowane odrębne procedury pozwalające na identyfikację i wycenę uszkodzeń infrastruktury drogowej spowodowanych przejazdem przeciążonych pojazdów ciężarowych. Ustalenie sprawcy szkód powstałych na drogach odbywało się na podstawie zgłoszeń policji lub użytkowników dróg. W takich przypadkach Zarząd występował do ubezpieczyciela, o pokrycie kosztów naprawy powstałych szkód, w wysokości ustalonej na podstawie sporządzonego kosztorysu oraz dokumentu potwierdzającego ostatecznie zapłaconą kwotę, za naprawę danej szkody.

W okresie objętym kontrolą MZDiT nie stwierdził uszkodzeń spowodowanych bezpośrednio przejazdami pojazdów przeciążonych. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że planowanie niezbędnych nakładów finansowych na remonty i modernizacje dróg, odbywało się po analizie zapotrzebowania w tym zakresie, z uwzględnieniem możliwości finansowych Miasta, a także możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 6, 124-143)

1.6. Zarząd nie posiadał sformalizowanych zasad współpracy z WITD, Policją, Strażą Graniczną czy Krajową Administracją Skarbową. Dyrektor Zarządu wskazał, że współpraca z WITD prowadzona była w miarę zaistnienia potrzeb i polegała na bieżących rozmowach i spotkaniach roboczych, które nie były w żaden sposób dokumentowane.

Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego krytycznie ocenił jednak współpracę z Zarządem wskazując m.in. na brak uzgodnień lokalizacji wag preselekcyjnych i miejsc kontroli pojazdów, co szczegółowo opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 6, 702-706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd opracował plan rozwoju sieci drogowej dla Miasta Częstochowy, a tym samym wypełnił obowiązek określony w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Uczestniczył też w opracowaniu obowiązujących na terenie Miasta dokumentów planistycznych, dotyczących problematyki związanej z ochroną dróg, w tym planu zrównoważonej mobilności miejskiej, planu zrównoważonego rozwoju publicznego

transportu zbiorowego oraz wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w których wyszczególniono m.in. inwestycje dostosowujące sieć dróg do przenoszenia nacisku 11,5 t. Zadania związane z ograniczaniem ruchu pojazdów przeciążonych na terenie Miasta przypisane były w kontrolowanym okresie dwóm pracownikom MZDiT, a trzech pracowników upoważnionych zostało do przeprowadzania systematycznych przeglądów dróg.

Współpraca Zarządu z WITD nie została sformalizowana i sprowadzała się do kontaktów roboczych, przy czym Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego krytycznie ją ocenił, co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarząd wprowadził zasady ograniczające ruch pojazdów ciężarowych na 91 ulicach Częstochowy o łącznej długości 49,42 km, co stanowiło 7,5% długości wszystkich ulic. Ograniczenia te zostały zawarte w projektach organizacji ruchu, z czego w okresie objętym kontrolą wprowadzono ograniczenia na trzech ulicach, a pozostałe zostały wprowadzone wcześniej.

Szczegółowym badaniem objęto trzy projekty organizacji ruchu opracowane w okresie objętym kontrolą²⁷ i stwierdzono, że zawarto w nich ww. ograniczenia, poprzez wprowadzenie odpowiedniego oznakowania pionowego, ustalając zakaz wjazdu pojazdów o długości ponad 6 m (na ul. Łąkowej), ograniczenie tonażowe do 10 ton (na ul. Ikara) oraz wprowadzając - na odcinku DK-1 przy wlocie do ul. Jagiellońskiej - oznakowanie skrajni wysokości do 3,7 m.

(akta kontroli str. 152, 356-368, 631-637)

Na 35 ulicach w centrum miasta wprowadzono tzw. „strefy uspokojonego ruchu”, tj. z ograniczeniem prędkości do 30 km/h. Dyrektor Zarządu podał, że MZDiT na bieżąco prowadzi analizy dotyczące wprowadzenia tych stref i uwzględnia je w prowadzonych inwestycjach. Przykładowo, w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu ul. Łódzkiej²⁸, wprowadzono ograniczenie prędkości do 30 km/h, zakaz wjazdu dla samochodów ciężarowych oraz wybudowano trzy wyniesione skrzyżowania.

(akta kontroli str. 152, 627)

2.2. MZDiT podejmował działania w zakresie zarządzania ruchem na drogach, określone w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem²⁹, poprzez sporządzanie, rozpatrywanie i przedstawianie do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, zatwierdzanie organizacji ruchu i przekazywanie jej do realizacji, nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji z zatwierdzoną, a także nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa i jego efektywności. Ochrona infrastruktury drogowej polegała na prowadzeniu przez

²⁷ Dotyczące ul. Łąkowej (wprowadzony 27 listopada 2018 r.), ul. Ikara (wprowadzony 21 lutego 2020 r.) oraz DK-1 na wlocie do ul. Jagiellońskiej (wprowadzony 21 czerwca 2018 r.).

²⁸ Planowany termin zakończenia inwestycji to 31 lipca 2020 r.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem”.

MZDiT pomiarów ruchu pojazdów ciężarowych i wprowadzaniu ograniczeń dotyczących ruchu pojazdów ciężarowych na ulicach Miasta.

Zarząd realizował również obowiązek określony w § 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, polegający na wprowadzaniu tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą MZDiT ośmiokrotnie negatywnie opiniował wnioski GDDKiA o uzgodnienie przejazdu przez Miasto pojazdów przeciążonych, ze względu na ograniczoną nośność obiektów mostowych zlokalizowanych na terenie Miasta.

Stwierdzono również, że w latach 2018-2020 (do dnia kontroli NIK) żadna z 30 pisemnych³⁰ skarg zarejestrowanych w MZDiT nie dotyczyła problematyki objętej niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str. 152, 155-185)

2.3. Oddany w 2019 r. do użytku zjazd z autostrady A1, z węzła „Częstochowa Południe” na odcinek DW-908 (ulicę Gościnną w Częstochowie) oznakowany został przez GDDKiA znakami B-5 i B-18 oznaczającymi zakaz wjazdu pojazdów ciężarowych o rzeczywistej masie całkowitej ponad 12 ton³¹. W związku z wprowadzeniem tego ograniczenia, Zarząd wystąpił do Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie i Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego³², o prowadzenie kontroli jego przestrzegania na ww. odcinku drogi DW-908.

Niezależnie od tego, Zarząd prowadził pomiary wielkości natężenia ruchu na ulicy Gościnnej (DW-908) przed wprowadzeniem ograniczeń, po ich wprowadzeniu oraz po zdemontowaniu tego oznakowania, których wyniki były wykorzystywane przy sporządzaniu projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 152-153, 186-193)

2.4. Zadania inwestycyjne, m.in. w zakresie budowy, rozbudowy i przebudowy dróg na terenie Częstochowy, ujęte zostały w *Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Częstochowy na lata 2017-2031*, wprowadzonej uchwałą Rady Miasta z 22 grudnia 2016 r.³³

Spośród pięciu zadań wymienionych w tej prognozie, w okresie objętym kontrolą Zarząd realizował cztery zadania³⁴, dostosowujące infrastrukturę drogową do przenoszenia nacisku 11,5 tony na oś:

- 1) „*Przebudowa Alei Wojska Polskiego – DK-1 w Częstochowie*”. Zadanie to pozostaje od 27 września 2018 r. w trakcie realizacji, a termin jego zakończenia określony jest na 31 października 2022 r. W ramach tej inwestycji przebudowie ulegnie odcinek o długości 5,47 km, przy czym dostosowany on zostanie do przejazdu pojazdów o dopuszczalnym nacisku na oś 11,5 tony.
- 2) „*Budowa przedłużenia Alei Bohaterów Monte Cassino do ul. Dźbowskiej oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr DW-908 (ul. Dźbowska, Powstańców*

³⁰ W tym: 13 w 2018 r., 14 w 2019 r. i trzy w 2020 r. (ostatnia skarga wpłynęła 30 stycznia 2020 r.).

³¹ Znaki te obowiązywały w okresie od 31 lipca 2019 r. do 25 marca 2020 r. i zostały zdemontowane na wniosek Kierownika Biura Inżyniera Ruchu Urzędu Miasta Częstochowy, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta.

³² Pismem nr MZDiT.IRD.55111.30.1/19 z 2 sierpnia 2019 r.

³³ Wprowadzona uchwałą nr 463.XXXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z 22 grudnia 2016 r. w sprawie *Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Częstochowy na lata 2017-2031*. Obecnie obowiązuje *Wieloletnia Prognoza na lata 2020-2035*, wprowadzona uchwałą Nr 285.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z 19 grudnia 2019 r.

³⁴ Z powodu protestu mieszkańców, nie zostało zrealizowane zadanie inwestycyjne pn. „*Budowa Północnego Korytarza w Częstochowie – III etap*”, również wyszczególnione w ww. *Wieloletniej Prognozie*.

Warszawy, Gościnną)". Zadanie to zrealizowano w okresie 1 lipca 2016 r. – 10 września 2018 r., a w ramach tej inwestycji dostosowano do przejazdu pojazdów o dopuszczalnym nacisku na oś 11,5 tony 6,63 km drogi: przebudowano odcinek drogi o długości 4,78 km oraz wybudowano nowy odcinek drogi 1,85 km.

- 3) „Rozbudowa DK-46 - ulicy Głównej i ulicy Przejazdowej wraz z budową obejścia ul. Św. Barbary do ul. Pułaskiego w Częstochowie”. Zadanie to od 10 maja 2018 r. pozostaje w trakcie realizacji, a termin jego zakończenia zaplanowano na 30 listopada 2021 r. Do przejazdu pojazdów o dopuszczalnym nacisku na oś 11,5 tony zostanie dostosowane 7,19 km drogi, przy czym zostanie przebudowany odcinek drogi o długości 5,46 km oraz wybudowany nowy odcinek drogi o długości 1,73 km.
- 4) „Budowa węzłów przesiadkowych na terenie miasta Częstochowy³⁵ oraz infrastruktury rowerowej obsługującej węzły”. Zadanie od 17 października 2018 r. pozostaje w trakcie realizacji, a termin jego zakończenia zaplanowano na 31 sierpnia 2020 r.). W ramach tej inwestycji do przejazdu pojazdów o dopuszczalnym nacisku na oś 11,5 tony zostanie dostosowane 0,42 km drogi.

(akta kontroli str. 153, 194-212)

2.5. Zarząd podjął działa zmierzające do ograniczenia niedozwolonego ruchu pojazdów przeciążonych m.in. poprzez wprowadzenie systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów, zlokalizowanego na czterech odcinkach ulic. Dwie wagi zostały wykonane na:

- 1) Alei Wojska Polskiego (DK1), pomiędzy zjazdami na ul. Kolejową i Bugajską,
- 2) Alei Marszałkowskiej (DP-6603s), przy wyjeździe z węzła Alei Marszałkowskiej i Alei Wojska Polskiego.

na podstawie zawartej z DUORS Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku umowy z 5 grudnia 2014 r., która obejmowała dostarczenie i instalację urządzeń systemu preselekcji wagowej w obydwu ww. lokalizacjach. W skład zakupionych urządzeń wchodziły stacje do preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu; strefy wideorejestracji obejmującej wszystkie pasy ruchu w jednym kierunku; bezprzewodowe łącza internetowe umożliwiające przesyłanie danych na bieżąco z punktu kontroli do serwera zamawiającego i możliwy dostęp do tych danych, jak również z przenośnych komputerów ITD do transmisji danych na bieżąco; dostarczenie i zainstalowanie komputerów oraz serwera w siedzibie Zarządu wraz z zainstalowaniem oprogramowania systemu oraz przeszkolenie personelu MZDiT w zakresie korzystania z oprogramowania systemu. Zakres umowy obejmował również budowę i instalację systemu wideorejestracji, w tym systemu pomiaru i rejestracji prędkości.

Umowa została zrealizowana w ustalonym terminie, tj. do 15 grudnia 2014 r., co zostało potwierdzone protokołem odbioru. Zgodnie z umową, Zarząd przekazał wykonawcy należne wynagrodzenie w kwocie 959,4 tys. zł (brutto).

Kolejna waga została wykonana na ul. Warszawskiej (DK-91), na wysokości posesji nr 275 na podstawie umowy zawartej z DUORS Sp. z o.o. 4 maja 2016 r. Jej zakres obejmował montaż kompletu urządzeń systemu do preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu. Umowa została zrealizowana w ustalonym terminie, co zostało

³⁵ Inwestycja obejmuje trzy węzły przesiadkowe: 1) przy dworcu PKP Częstochowa Główna ul. Piłsudskiego, 2) przy dworcu PKP Stradom, 3) przy dworcu PKP Raków.

potwierdzone protokołem odbioru z 17 maja 2016 r. Zgodnie z umową, Zarząd przekazał wykonawcy należne wynagrodzenie w kwocie 282,9 tys. zł (brutto).

Czwarta waga została zainstalowana na ul. Powstańców Warszawy (DW-908), na wysokości posesji nr 127 w ramach realizacji umowy z 1 lipca 2016 r. na wykonanie robót budowlanych dla projektu pn. „Budowa przedłużenia Alei Bohaterów Monte Cassino do ul. Dźbowskiej oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr DW-908 (ulic Dźbowskiej, Powstańców Warszawy oraz Gościnniej)”, zawartej z Drog-Bud Sp. z o.o. z siedzibą w Luboience. Umowa została zawarta na łączną kwotę 38 355,8 tys. zł (brutto), z czego pozycja „Sygnalizacja świetlna i punkt ważenia pojazdów” opiewała na kwotę 1 291,5 tys. zł (brutto). Umowa została zrealizowana w ustalonym terminie, co zostało potwierdzone protokołem odbioru z 18 lipca 2018 r.

Wszystkie cztery ww. wagi preselekcyjne zostały umieszczone na drogach w kierunku wlotowym do centrum miasta i zlokalizowane na drogach o dopuszczalnym nacisku na oś 11,5 tony. Lokalizacja wag została ustalona na podstawie pomiarów ruchu samochodów ciężarowych i przeprowadzonych symulacji natężenia ruchu pojazdów na odcinkach nowo budowanych, lecz nie była uzgadniana z WITD.

(akta kontroli str. 153-154, 213-272, 626)

Dyrektor MZDiT wyjaśnił, że systemy preselekcyjnego ważenia pojazdów były objęte gwarancjami wynikającymi z ww. zawartych umów i sporadyczne problemy związane z zawieszeniem się systemu komputerowego były zgłaszane producentowi systemu i na bieżąco usuwane.

W trakcie oględzin systemu informatycznego preselekcji wagowej stwierdzono³⁶, że umożliwia on podgląd w czasie rzeczywistym na cztery miejsca, na których zamontowano wagi, tj. na drogach DW-908, DK-1, DK-91 oraz DP-6603s i uzyskanie danych nt. przejeżdżających po nich pojazdów, a w szczególności ich numer rejestracyjny, masę i prędkość, z wyszczególnieniem pojazdów przeciążonych.

(akta kontroli str. 153-154, 213-272, 682-685)

Zarząd udostępnił WITD login i hasło umożliwiające bieżący podgląd systemu o pojazdach przeciążonych, a tym samym zapewnił WITD dostęp do odczytów systemu preselekcji wagowej w czasie rzeczywistym. Udostępnienie to nastąpiło 28 czerwca 2016 r. i zostało potwierdzone pisemnie przez pracownika ITD. Jednak Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego stwierdził, że Zarząd nie tylko nie uzgadniał lokalizacji wag preselekcyjnych i miejsc kontroli pojazdów z WITD, ale nie informował nawet o ich utworzeniu, w związku z czym, WITD nie korzystała z trzech istniejących wag preselekcyjnych, za wyjątkiem jednej, zlokalizowanej na DK-1.

Zarząd nie zawierał umów na wykorzystanie danych z systemu preselekcji do badań naukowych, ani innych umów z użytkownikami systemów do preselekcyjnego ważenia pojazdów.

(akta kontroli str. 153-154, 213-272, 682-685, 702-706)

2.6. Realizując obowiązek określony w art. 20a ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy budowa, przebudowa, remont i utrzymanie miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego,

³⁶ System funkcjonuje pod nazwą „Duors Traffic Control v. 1.0.1a”, a logowanie do systemu odbywa się poprzez stronę internetową <http://czestochowa.nastnet.com> i jest możliwe na każdym urządzeniu posiadającym dostęp do internetu.

przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów, Zarząd na terenie Miasta wybudował dwa miejsca kontroli pojazdów, które zlokalizowane zostały:

- 1) w Alei Wojska Polskiego (DK1), na wysokości hipermarketu Tesco, w kierunku wyjazdowym z miasta - miejsce to – zgodnie z protokołem odbioru i przekazania obiektu do użytkowania - zostało oddane 23 listopada 2010 r.), zgodnie z umową z 13 sierpnia 2010 r. opiewającą na kwotę 236,4 tys. zł.
- 2) w Alei Bohaterów Monte Cassino (DW-908), na wysokości sklepu Wafelek, w kierunku wjazdowym do miasta - miejsce to zostało wykonane w ramach realizacji umowy nr 234/2016 z 1 lipca 2016 r., opisanej powyżej w punkcie 2.5. nin. wystąpienia pokontrolnego. Umowa została zawarta na łączną kwotę 38 355,8 tys. zł (brutto), przy czym nie wyodrębniono w niej kwoty przeznaczonej na wybudowanie miejsca kontroli pojazdów. Protokół końcowy odbioru robót wynikających z ww. umowy został sporządzony 18 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 238-271, 276, 279-282)

Zarząd monitorował stan techniczny miejsc kontroli pojazdów w trakcie przeglądów technicznych, objazdów dróg, a także w trakcie przeglądów gwarancyjnych. W okresie objętym kontrolą, przedstawiciele MZDiT uczestniczyli w jednym przeglądzie gwarancyjnym przeprowadzonym na DW-908, który miał miejsce 10 czerwca 2019 r., tj. zgodnie z zapisami ww. umowy 234/2016, nakładającej na wykonawcę robót drogowych obowiązek przeprowadzenia przeglądów, co najmniej raz w roku, po zakończeniu okresu zimowego. W wyniku ww. przeglądu gwarancyjnego, Zarząd zlecił wykonawcy m.in. wykonanie pomiarów pochylenia terenu miejsca lokalizacji stanowiska do ważenia pojazdów, które zostały przeprowadzone 28 sierpnia 2018 r.

Przeгляд techniczny wraz z pomiarem nachylenia wybudowanego w 2010 r. stanowiska zlokalizowanego na DK-1 przeprowadzony został 22 kwietnia 2015 r.

Oba przeprowadzone pomiary zostały udokumentowane protokołami i wykazały, że ww. miejsca spełniały wymagania w zakresie dopuszczalnych spadków, rodzaju nawierzchni, określone w rozporządzeniu 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 pomiarowych*³⁷.

(akta kontroli str. 283-290)

Lokalizacja ww. miejsc nie była uzgadniana z WITD, lecz została ustalona przez Zarząd na podstawie pomiarów ruchu samochodów ciężarowych i przeprowadzonych symulacji natężenia ruchu pojazdów na odcinkach nowo budowanych. Miejsca te nie zostały wyposażone w stacjonarne wagi do pomiarów dynamicznych, lecz przystosowane do ważenia pojazdów na mobilnych wagach WITD.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że jego zdaniem dwa miejsca kontroli pojazdów zlokalizowane na terenie Miasta nie są wystarczające do skutecznego wykonywania kontroli ważeńiowych, stwierdzając: *„Moim zdaniem optymalna liczba kontroli pojazdów to pięć. MZDiT wybuduje stanowisko kontroli pojazdów na realizowanym zadaniu pn. Rozbudowa DK-46 - ulicy Głównej i ulicy Przejazdowej wraz z budową obejścia ul. Św. Barbary do ul. Pułaskiego w Częstochowie. Ponadto MZDiT planuje przy budowie węzła drogowego Al. Wojska Polskiego DK- 1 wraz z nowym przebiegiem DK-46 w Częstochowie oraz ewentualnej przebudowie DK-43 wybudowanie kolejnych dwóch stanowisk kontroli pojazdów”*.

³⁷ Dz. U. Nr 188, poz. 1345.

(akta kontroli str. 276, 291-297)

2.7. Odległość – opisanych w punkcie 2.5 nin. wystąpienia - czterech wag preselekcyjnych od - opisanych w punkcie 2.6 - dwóch miejsc kontroli wynosiła średnio 5,4 km, a przebieg ulic pomiędzy nimi umożliwiał ominięcie punktów kontroli pojazdów. I tak:

- 1) system preselekcji zlokalizowany w Alei Wojska Polskiego (DK1), znajdował się w odległości 7,4 km od miejsca kontroli zlokalizowanego również w Alei Wojska Polskiego, na tym samym pasie ruchu;
- 2) system preselekcji zlokalizowany w Alei Marszałkowskiej (DP-6603s), znajdował się w odległości 7,9 km od ww. miejsca kontroli zlokalizowanego w Alei Wojska Polskiego (DK1), na pasie ruchu skierowanym w przeciwnym kierunku;
- 3) system preselekcji zlokalizowany przy ul. Warszawskiej (DK-91), znajdował się w odległości 3,6 km od ww. miejsca kontroli zlokalizowanego w Alei Wojska Polskiego (DK1), na pasie ruchu skierowanym w przeciwnym kierunku;
- 4) system preselekcji zlokalizowany przy ul. Powstańców Warszawy (DW-908), znajdował się w odległości 2,8 km od ww. miejsca kontroli zlokalizowanego w Alei Bohaterów Monte Cassino (DW-908), na tym samym pasie ruchu.

(akta kontroli str. 276, 298-301)

Dyrektor Zarządu potwierdził, że lokalizacja miejsc kontroli w stosunku do wag preselekcyjnych umożliwia ominięcie punktów kontroli pojazdów i dodał, że system preselekcyjnych miejsc ważenia pojazdów oraz budowy nowych miejsc kontroli pojazdów jest sukcesywnie rozbudowywany, a tym samym odległości między tymi miejscami będą zmniejszane, np. dwa zaplanowane stanowiska kontroli pojazdów (na DK-1 oraz DK-46) zlokalizowane będą w odległości 1,5 km i 1,9 km od istniejących miejsc preselekcji.

(akta kontroli str. 276, 298-301, 625-626)

2.8. W okresie objętym kontrolą Zarząd prowadził cztery inwestycje dostosowujące infrastrukturę drogową do przenoszenia nacisku 11,5 tony na oś, które opisano szczegółowo powyżej, w punkcie 2.4. niniejszego wystąpienia.

Szczegółowym badaniem objęto dwie z ww. inwestycji:

- 1) inwestycja pn. „Budowa przedłużenia Alei Bohaterów Monte Cassino do ul. Dźbowskiej oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr DW-908 (ul. Dźbowska, Powstańców Warszawy, Gościnną)”, która zrealizowana została w okresie od 1 lipca 2016 r. do 10 września 2018 r. na podstawie umowy nr 234/2016 z 1 lipca 2016 r.
- 2) inwestycja pn. „Rozbudowa DK-46 - ulicy Głównej i ulicy Przejazdowej wraz z budową obejścia ul. Św. Barbary do ul. Pułaskiego w Częstochowie”, która realizowana jest od 10 maja 2018 r. na podstawie umowy nr 155/2018 z 10 maja 2018 r., i której termin zakończenia zaplanowano na 30 listopada 2021 r.

W umowach dotyczących ww. inwestycji zawarto zapisy zabezpieczające interesy Miasta obejmujące m.in. zobowiązania wykonawcy do:

- utrzymania ładu i porządku na terenie budowy, a po zakończeniu robót pozostawienie terenu czystego i nadającego się do użytkowania,
- wykonywania na własny koszt prac utrzymaniowych na czynnych, ogólnodostępnych drogach i chodnikach przechodzących przez teren placu budowy,

- dbania o przejezdność i bezpieczeństwo ogólnodostępnego ruchu drogowego i pieszego przebiegającego po terenie placu budowy i w bezpośrednim sąsiedztwie, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu na czas budowy
- nieodpłatnego usunięcia wad lub naprawienia uszkodzeń w drodze lub infrastrukturze,
- wykonywania przeglądów bieżących i okresowych wykonanej drogi przez okres gwarancji, tj. 72 miesiące od momentu odbioru końcowego w przypadku umowy nr 155/2018 i 120 miesięcy w przypadku umowy nr 234/2016,
- przeprowadzenia końcowego przeglądu gwarancyjnego, który powinien odbyć się nie później niż 30 dni przed upływem obowiązywania okresu obowiązywania gwarancji i usunięcia wad i usterek stwierdzonych w trakcie ww. przeglądu.

Powyższe zapisy mieściły się w kategorii działań mających na celu ochronę dróg w trakcie prowadzonych inwestycji drogowych prowadzonych w mieście i jego okolicach w rozumieniu art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 238-271, 277, 302-330)

Zarząd podejmował również działania mające na celu ograniczenie ruchu pojazdów ciężarowych oraz usunięcie skutków takich przejazdów, w związku z inwestycjami drogowymi prowadzonymi przez GDDKiA, dotyczącymi budowy autostrady A1 na odcinku mającym pełnić funkcję obwodnicy Częstochowy. I tak:

- w dniu 6 września 2016 r. Dyrektor Zarządu³⁸ podpisał porozumienie dotyczące realizacji inwestycji pn. „Budowa autostrady A-1 na odcinku Tuszyn – Pyrzowice, odcinek G węzeł Blachownia – węzeł Zawodzie”,
- w dniu 7 lipca 2016 r. Dyrektor Zarządu³⁹ podpisał umowę dotyczącą realizacji inwestycji pn. „Budowa Autostrady A1 na odcinku Tuszyn – Pyrzowice, odcinek F: węzeł Rząsawa – węzeł Blachownia”,

które miały na celu udostępnienie dróg publicznych w granicach Częstochowy (DK-46, DK-1, DK-43 oraz dróg powiatowych: ul. Żyznej i ul. Leśnej), umożliwiające dojazd do realizowanej inwestycji, przy czym wykonawcy ww. inwestycji zostali zobowiązani do zwrotu kosztów naprawy dróg, w części dotyczącej ruchu pojazdów ciężarowych i ponadnormatywnych po tych drogach. W efekcie, z tytułu zwrotu kosztów naprawy dróg MZDiT uzyskała łącznie 96,2 tys. zł⁴⁰.

Ponadto, MZDiT monitował do GDDKiA o ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych powyżej 12 t na odcinku autostrady A1 (od węzła „Pyrzowice” do węzła „Częstochowa Południe”), w trakcie odbioru ww. odcinka autostrady A1 w 2019 roku. W efekcie, wnioskowane oznakowanie zostało zamontowane przez GDDKiA.

(akta kontroli str. 277, 331-354, 626, 638-681)

W latach 2018-2020 Zarząd nie wydawał decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego dla robót niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, które miałyby wpływ na zmianę organizacji ruchu pojazdów ciężarowych, powodując ich negatywne oddziaływanie na nawierzchnię dróg.

³⁸ W zawartym porozumieniu Dyrektor i Wicedyrektor MZDiT reprezentowali Miasto Częstochowa. Porozumienie zostało zawarte z przedstawicielami konsorcjum realizującego inwestycję na okres do 30 listopada 2018 r.

³⁹ W zawartej umowie Dyrektor i Wicedyrektor MZDiT reprezentowali Miasto Częstochowa. Umowa została zawarta z przedstawicielami konsorcjum realizującego inwestycję na okres do 30 listopada 2018 r.

⁴⁰ Na podstawie umowy z 7 lipca 2016 r., w dniu 18 kwietnia 2019 MZDiT wystawił fakturę na kwotę brutto 62 682,34 zł. Na podstawie porozumienia z 6 września 2016 r., w dniu 29 marca 2019 r. MZDiT wystawił fakturę na kwotę brutto 33 535,89 zł.

W związku z oddaniem do użytku zjazdu z autostrady A1, Zarząd wystąpił do Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie i Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego⁴¹ o prowadzenie kontroli dotyczących przestrzegania wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 12 ton na odcinku drogi DW-908.

(akta kontroli str. 186-193, 277)

W okresie objętym kontrolą Zarząd opracował dwie stałe zmiany w organizacji ruchu, niezwiązane z prowadzonymi inwestycjami budowlanymi, mające wpływ na eliminację ruchu pojazdów ciężarowych:

- 1) w 2018 r. opracowano projekt techniczny stałej organizacji ruchu na ul. Łąkowej w Częstochowie, wprowadzający zakaz wjazdu pojazdów o długości ponad 6 m. Projekt ten został wykonany na wniosek mieszkańców ulicy i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta 27 listopada 2018 r.⁴²
- 2) w 2020 r. opracowano projekt techniczny stałej organizacji ruchu, uzupełniający oznakowanie pionowe na ul. Ikara w Częstochowie, ograniczający ciężar pojazdów do 10 ton. Przyczyną opracowania projektu była nośność mostu znajdującego się na drodze oraz duże natężenie ruchu kołowego w godzinach szczytu na tej ulicy. Projekt został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta 21 lutego 2020 r.⁴³

(akta kontroli str. 277, 356-368)

2.9. Zarząd nie prowadził ewidencji księgowej umożliwiającej wyodrębnienie kosztów ponoszonych na naprawy dróg w związku z przejazdem pojazdów przeciążonych, a zadania z zakresu budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich realizowane były w oparciu o plany finansowe przyjęte w uchwale budżetowej oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Planowanie finansowe remontów i przebudowy dróg odbywało się zgodnie z zarządzeniami Prezydenta Miasta:

- nr 1693/13 z 12 września 2013 r. w sprawie zasad i trybu opracowania materiałów do projektu budżetu miasta i Wieloletniej Prognozy Finansowej przez wydziały Urzędu Miasta oraz jednostki organizacyjne Miasta,
- nr 149.2015 z 12 marca 2015 r. w sprawie zasad wykonywania budżetu miasta Częstochowy przez samorządowe jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie z tymi zarządzeniami, Zarząd opracował roczne projekty planów finansowych i rzeczowo-finansowych, w których wyszczególniał środki przeznaczone m.in. na inwestycje drogowe, w podziale na poszczególne działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. Dwa razy do roku (na 30 czerwca oraz na 31 grudnia), Zarząd sporządzał sprawozdania z wykonania budżetu, w których wykazywał kwoty zaplanowane i wydatkowane, a także przedmiot i zakres zrealizowanych zadań.

W okresie objętym kontrolą Zarząd nie identyfikował szkód w infrastrukturze drogowej wynikających bezpośrednio z ruchu pojazdów przeciążonych.

⁴¹ Pismem nr MZDiT.IRD.55111.30.1/19 z 2 sierpnia 2019 r.

⁴² Pismem zatwierdzającym organizację ruchu wg załączonego projektu nr BIR.7220.849.2018 z 27 listopada 2018 r., podpisanym z upoważnienia Prezydenta Miasta Częstochowy przez Kierownika Biura Inżyniera Ruchu.

⁴³ Pismem zatwierdzającym organizację ruchu wg załączonego projektu nr BIR.7220.180.2020 z 21 lutego 2020 r., podpisanym z upoważnienia Prezydenta Miasta Częstochowy przez Kierownika Biura Inżyniera Ruchu.

(akta kontroli str. 277, 369-587)

2.10. W latach 2018-2020 łączna kwota przekazanych Zarządowi przez WITD kar z tytułu przekroczenia nacisków na oś oraz masy całkowitej, ujawnionych na terenie Miasta i wyegzekwowanych od przewoźników wyniosła 23,3 tys. zł, z czego 2,2 tys. zł w 2018 r., 16,7 tys. zł w 2019 r. i 4,4 tys. zł w okresie od 1 stycznia do 22 kwietnia 2020 r.

W 2018 r. kwota ww. otrzymanych środków (2,2 tys. zł) stanowiła niemal 100% środków z tego tytułu, zaplanowanych w ww. planach finansowych na ten rok, a w 2019 r. środki otrzymane z tego tytułu (16,7 tys. zł), niemal dziesięciokrotnie przekroczyły kwotę zaplanowaną (1,8 tys. zł). Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że w związku z dużą zmiennością wielkości wpływów z tytułu ww. kar, kwoty planowane były na podstawie ostrożnych szacunków.

Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego stwierdził, że wpływ na wysokość ww. kar miał fakt, że inspektorzy WITD wykorzystywali do swoich kontroli jedynie wagę zlokalizowaną na DK-1.

(akta kontroli str. 277, 588-590, 626, 702-706)

2.11. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego, Zarząd przeprowadzał roczne i pięcioletnie przeglądy dróg, a kontrole te przeprowadzane były terminowo i przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

Szczegółowym badaniem objęto cztery drogi, na których zlokalizowane były miejsca kontroli pojazdów oraz wagi preselekcyjne i stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą:

- 1) roczne kontrole Alei Wojska Polskiego (DK1) zostały przeprowadzone 24 listopada 2018 r. i 14 listopada 2019 r., kontrolę pięcioletnią przeprowadzono 24 listopada 2018 r.;
- 2) roczne kontrole Alei Marszałkowskiej (DP-6603s) zostały przeprowadzone 16 października 2018 r. oraz 18 października 2019 r., kontrolę pięcioletnią przeprowadzono 16 października 2018 r.;
- 3) roczne kontrole ul. Warszawskiej (DK-91) zostały przeprowadzone 26 listopada 2018 r. i 14 listopada 2019 r., kontrolę pięcioletnią przeprowadzono 26 listopada 2018 r.;
- 4) roczne kontrole ul. Powstańców Warszawy (DW-908) zostały przeprowadzone 22 października 2018 r. oraz 30 października 2019 r., kontrolę pięcioletnią przeprowadzono 27 sierpnia 2019 r.

W sporządzonych protokołach z ww. kontroli wyszczególnione zostały systemy preselekcji wagowej i stanowiska do ważenia pojazdów, a ich stan oceniono na dobry. Ww. kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia budowlane.

(akta kontroli str. 277-278, 591-615)

Dnia 30 czerwca 2015 r. Dyrektor MZDiT wydał – obowiązujące od 1 lipca 2015 r. - zarządzenie w sprawie dokonywania objazdów dróg publicznych⁴⁴, określające m.in. zasady i częstotliwość dokonywania objazdów dróg będących w zarządzie MZDiT. Zgodnie z jego postanowieniami objazdy dróg krajowych dokonywane być powinny minimum dwa razy w miesiącu, wojewódzkich - minimum raz w miesiącu,

⁴⁴ Zarządzenie Dyrektora MZDiT nr 16/2015 z 30 czerwca 2015 r.

powiatowych - minimum raz na kwartał, a gminnych - minimum dwa razy w roku w okresie wiosennym i jesiennym.

W ramach kontroli sprawdzono realizację objazdów przeprowadzonych na drogach, na których zlokalizowane były miejsca kontroli pojazdów oraz wagi preselekcyjne, i stwierdzono, że w latach 2018-2020 drogi te zostały poddane objazdom zgodnie z wymaganiami ww. zarządzenia. I tak:

- objazdy DP-6603 przeprowadzane były jeden raz w każdym kwartale, przy czym ostatni 18 stycznia 2020 r.,
- objazdy DW-908 przeprowadzone były przynajmniej raz w każdym miesiącu, przy czym ostatni 30 marca 2020 r.,
- objazdy DK-1 i DK-91 przeprowadzone były przynajmniej dwa razy w każdym miesiącu, z czego ostatni 16 kwietnia 2020 r.

Wykonanie objazdów potwierdzane było wpisami w dzienniku objazdu dróg, prowadzonym zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴⁵.

(akta kontroli str. 277-278, 616-621)

2.12. Zarząd nie wdrożył Inteligentnego Systemu Transportowego (ITS), służącego m.in. do generowania danych o przejazdach pojazdów ciężarowych, w tym przeciążonych, co uzasadniano bardzo wysokim kosztem takiego przedsięwzięcia. W opracowanej w 2009 r. koncepcji zintegrowanego systemu zarządzania ruchem w Częstochowie łączny koszt uruchomienia takiego systemu oszacowano na kwotę 88 944,5 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 278, 626-630)

2.13. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, pomimo faktu, że zasady współpracy MZDiT z WITD nie zostały sformalizowane, to jednostki te były w bieżącym kontakcie, a współpraca ta polegała m.in. na:

- uczestnictwie pracownika MZDiT w czynnościach kontrolnych prowadzonych przez WITD, polegających m.in. na ważeniu pojazdów;
- MZDiT przekazywał WITD informacje o ruchu pojazdów ciężarowych na terenie miasta;
- Zarząd umożliwił Inspekcji bieżący podgląd systemu o pojazdach przeciążonych oraz dostęp do odczytów preselekcji wagowej w czasie rzeczywistym, a także przekazywał niezbędne dane do określenia tras przejazdów pojazdów przeciążonych w kierunku miejsc kontroli;
- MZDiT zwracał się do WITD o przeprowadzenie kontroli ważeniowych w Mieście. Zgłoszenia te dokonywane były telefonicznie. Poza nimi, Inspekcja prowadziła czynności kontrolne wg własnego harmonogramu.

Dyrektor Zarządu przyznał, że lokalizacja stanowisk do ważenia pojazdów i wag preselekcyjnych nie była ustalona z WITD, lecz na podstawie badania natężenia ruchu pojazdów oraz symulacji natężenia ruchu pojazdów na odcinkach nowo budowanych. Wskazał jednak, że MZDiT uwzględnił sugestie Inspekcji, odnośnie potrzeby rozbudowy infrastruktury służącej do ważenia pojazdów i zaplanował

⁴⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

umiejscowienie tych urządzeń w ramach trwającej rozbudowy drogi DK-46, a także wybudowanie dwóch stanowisk kontroli pojazdów na DK-1 i DK-43.

Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego krytycznie ocenił jednak współpracę z Zarządem wskazując przede wszystkim na brak konsultacji odnośnie lokalizacji miejsc kontroli pojazdów oraz wag preselekcyjnych. Wskazał przy tym, że dopiero w 2020 r. MZDiT wystąpiło do WITD z wnioskiem o konsultacje w sprawie nowego tworzonego punktu kontroli i ważenia pojazdów.

(akta kontroli str. 278, 702-704)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że MZDiT nie organizowało spotkań dotyczących ruchu pojazdów przeciążonych na terenie miasta, a w posiedzeniach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie uczestniczył, gdyż nie otrzymał zaproszenia lub informacji o organizowaniu takich posiedzeń.

(akta kontroli str. 278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zarząd nie zapewnił rzetelnej współpracy z WITD, w tym w zakresie uzgadniania lokalizacji miejsc kontroli pojazdów oraz lokalizacji punktów preselekcji wagowej. W efekcie tego zaniechania doszło do wadliwej - w stosunku do zabudowanych na drogach wag preselekcyjnych – lokalizacji miejsc kontroli, które możliwe były do ominięcia przez pojazdy przeciążone. Brak bieżącej współpracy skutkowało również tym, że inspektorzy WITD nie prowadzili kontroli z wykorzystaniem trzech istniejących i funkcjonujących wag preselekcyjnych, a to z kolei miało wpływ na niższą – niż można się spodziewać - wysokość kar z tytułu przekroczenia nacisków na oś oraz masy całkowitej, ujawnionych na terenie Miasta i wyegzekwowanych od przewoźników. O braku rzetelności ze strony MZDiT świadczył również brak zainteresowania ze strony MZDiT, czy istniejące wagi i miejsca ważenia są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, a ich wykorzystanie przynosi należne Miastu wpływy z tytułu naliczonych kar.

(akta kontroli str. 276, 298-301, 702-706)

Dyrektor Zarządu potwierdził, że lokalizacja miejsc kontroli w stosunku do wag preselekcyjnych umożliwia ominięcie punktów kontroli pojazdów, ale wyjaśnił, że WITD prowadziło kontrole mobilne polegające na zatrzymywaniu i doprowadzaniu pojazdów do miejsca kontroli wagowej. Dodał też, że nie ma prawnego obowiązku uzgadniania lokalizacji miejsc ważenia pojazdów z WITD, a przyjęte odległości wynikały z zadań, jakie zostały przekazane do realizacji MZDiT na podstawie uchwał budżetowych Rady Miasta Częstochowy.

(akta kontroli str. 276, 298-301, 625-626)

Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego stwierdził jednak, że w jego opinii konieczne jest uzgadnianie z WITD lokalizacji punktów preselekcji wagowej i miejsc ważenia pojazdów. Ma to bowiem bezpośredni wpływ na skuteczność działań kontrolnych, a pośrednio na stan dróg pozostających w zarządzie MZDiT. Ponadto wskazał, że inspektorzy WITD wykorzystywali do kontroli ważeniowej jedynie wagę zlokalizowaną na DK-1, ponieważ o istnieniu i możliwości korzystania z trzech pozostałych wag nie byli poinformowani przez MZDiT.

(akta kontroli str. 702-706)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Zarząd przyczyniały się do eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych, a Zarząd uwzględnił w swojej

działalności zalecenia zawarte w *Strategii 2020 i Strategii 2030*, poprzez m.in. ograniczanie ruchu pojazdów ciężarowych w miastach i realizację zadań mających na celu dostosowanie sieci dróg krajowych do przenoszenia nacisku 11,5 tony. W okresie objętym kontrolą MZDiT realizował cztery takie inwestycje, a w ich wyniku łączna długość tego typu dróg zwiększy się na terenie miasta o 14,2 km.

Zarząd podejmował - określone w art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych - działania mające na celu ochronę budowanych dróg, zawierając w zawartych z wykonawcami inwestycji umowach zapisy zobowiązujące ich m.in. do wykonywania przeglądów okresowych i gwarancyjnych przez okres 6 lub 10 lat. Zarząd podejmował też działania mające na celu usunięcie skutków ruchu pojazdów ciężarowych w związku z inwestycjami drogowymi prowadzonymi przez GDDKiA, egzekwując przy tym od firm realizujących te inwestycje środki z tytułu zwrotu kosztów naprawy dróg (łącznie 96,2 tys. zł).

Posiadający odpowiednie uprawnienia pracownicy Zarządu terminowo przeprowadzali roczne i pięcioletnie przeglądy dróg, wymagane przepisami Prawa budowlanego, a także objazdy dróg, do prowadzenia których obligowało zarządzenie Dyrektora MZDiT.

W ramach przeciwdziałania przejazdom po drogach Miasta pojazdów przeciążonych, MZDiT przygotował infrastrukturę techniczną do kontroli pojazdów, w tym ich ważenia, lokalizując na czterech drogach na terenie miasta wagi preselekcyjne oraz dwa miejsca kontroli pojazdów. Infrastruktura ta – według planów Zarządu – ma zostać zwiększona o kolejne trzy miejsca ważenia pojazdów, które zostały uwzględnione w projektach już realizowanych inwestycji (na drodze DK-46) oraz inwestycji zatwierdzonych do realizacji (na drogach DK-1 i DK-43).

Jednocześnie NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i gospodarności brak bieżącej współpracy Zarządu z WITD, w tym w zakresie uzgadniania lokalizacji miejsc kontroli pojazdów oraz punktów preselekcji wagowej, co spowodowało, że ich lokalizacja - w stosunku do wag preselekcyjnych - umożliwia ominięcie punktów kontroli pojazdów przez pojazdy przeciążone. W ocenie NIK, brak bieżącej współpracy z WITD spowodował, że inspektorzy WITD nie prowadzili kontroli z wykorzystaniem trzech istniejących i funkcjonujących wag preselekcyjnych, co miało wpływ na wysokość kar z tytułu przekroczenia nacisków na oś oraz masy całkowitej, ujawnionych na terenie Miasta i wyegzekwowanych od przewoźników.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Podjęcie działań mających na celu realizację ścisłej, bieżącej współpracy z WITD, dotyczącej zarówno działań planistycznych w zakresie lokalizacji budowanych przez MZDiT miejsc kontroli pojazdów, jak i prawidłowego wykorzystania już zainstalowanych na terenie Miasta wag preselekcyjnych.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Katowice, 29 czerwca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Waldemar Góra
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....