



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.01.2023

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent Miasta Częstochowy
Urząd Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/064 – Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski ¹ w Częstochowie ² , ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta Częstochowy, od 10 grudnia 2010 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Identyfikacja problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych oraz działania na rzecz kształtowania zachowań sprzyjających ich ograniczeniu.2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu zbiorowego i indywidualnego sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez miasto.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem mogących mieć wpływ na ocenę podejmowanych działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/116/2023 z dnia 16 maja 2023 r.2. Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/117/2023 z dnia 16 maj 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Zwany dalej: „UM” lub „Urzędem”

² Dalej: „Miasto”

³ Zwany dalej „Prezydentem Miasta”

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 635, dalej: *ustawa o NIK*

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Częstochowa podejmował prawidłowe i skuteczne działania mające na celu ograniczenie zanieczyszczeń komunikacyjnych. Planowane do realizacji w kolejnych latach zadania opracowano z uwzględnieniem rzetelnie zidentyfikowanych danych w zakresie ww. problemu. Realizowane czynności przyczyniły się do stopniowego ograniczania emisji tych zanieczyszczeń. W okresie objętym kontrolą średnioroczne stężenia dwutlenków azotu (NO₂), tj. głównego zanieczyszczenia transportowego w Częstochowie spadły o 16,2%, a emisja tlenków azotu pochodzących z transportu spadła z poziomu 940,5 tys. kg/rok w 2018 r. do 607,7 tys. kg/rok w roku 2022 (spadek o 35,4%). Na spadek poziomu tych zanieczyszczeń wpłynęło m.in.: podejmowanie działań inwestycyjnych i edukacyjnych promujących wykorzystanie zrównoważonych form transportu; stosowanie systemu zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego; wprowadzanie na terenie miasta rozwiązań infrastrukturalnych, technicznych i organizacyjnych w celu ograniczenia i usprawnienia płynności ruchu pojazdów, a także wymianę taboru pojazdów komunikacji miejskiej oraz spółek i jednostek organizacyjnych gminy.

Miasto rzetelnie zidentyfikowało problem zanieczyszczeń komunikacyjnych, wskazując je w dokumentach strategicznych oraz przyjętych politykach miejskich jako jedno ze źródeł zanieczyszczeń powietrza. Zaplanowane działania były zgodne z katalogiem dobrych praktyk określonych w *Programie ochrony powietrza dla województwa śląskiego*⁶.

Niezależnie jednak od powyższego, stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła przeprowadzenia niektórych kontroli stacji kontroli pojazdów (SKP) z przekroczeniem 12-miesięcznego okresu licząc od dnia ostatniej kontroli, co stanowiło naruszenie przepisu określonego w art. 83b ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka kształtowania zachowań komunikacyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Identyfikacja jakości powietrza związana z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi.

Miasto identyfikowało problem jakości powietrza związanego z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi. Dane o jakości powietrza w mieście pozyskiwano z trzech stacji monitoringu Inspekcji Ochrony Środowiska Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach, zlokalizowanych przy ul. Armii Krajowej, K. K. Baczyńskiego (pomiar automatyczny ciągły m.in. w zakresie CO, NO, NO₂, NO_x, SO₂ i pył PM₁₀) oraz T. Zana (pomiar manualny dobowy w zakresie pyłu PM_{2,5}). Ponadto, na terenie miasta rozmieszczonych było 25 szt. sensorów jakości powietrza, pełniących funkcje wskaźnikowe (wyniki tych pomiarów można śledzić na bieżąco na stronie internetowej www.airly.org/map/pl/)

Z wyjątkiem analizy przeprowadzonej na potrzeby *Programu ochrony powietrza*, w zakresie struktury źródeł emisji zanieczyszczeń, innych badań nie przeprowadzono ani nie zlecano.

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

⁶ Przyjętego uchwałą Nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. Dalej – „Program ochrony powietrza”

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., dalej: ustawa Prd

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej

Zgodnie z przywołanym powyżej programem, największy poziom zanieczyszczeń (w Mg/rok) odnotowano dla emisji komunalno-bytowej – PM10 566,423, PM2,5 557,694 i B(a)P 0,31035⁹ – oraz pochodzącej z przemysłu i energetyki – odpowiednio 165,835, 175,014 i 0,05608 oraz NO_x 1956,339. W tym czasie emisja pochodząca z transportu drogowego wynosiła: dla PM10 60,237, PM2,5 46,594, B(a)P 0,00071 oraz NO_x 940,458. W programie wskazano, że „O przyroście tła miejskiego, jak i lokalnego przyrostu stężeń decyduje przede wszystkim emisja pochodząca ze źródeł komunalno-bytowych, a mniejszy udział ma sektor transportu drogowego. Przy czym emisja z transportu drogowego ma znaczenie lokalne, najbardziej uciążliwe jest oddziaływanie dróg w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Wtedy (punktowo) udział sektora transportu może być nawet na poziomie ok. 9 µg/m³”.

(akta kontroli str. 5-19, 20-32, 34)

Dane w zakresie jakości powietrza w mieście w odniesieniu do zanieczyszczeń związanych z transportem drogowym pochodziły z monitoringu prowadzonego przy pomocy przywołanych powyżej trzech stacji, których wyniki publikowano m. in. w rocznych raportach oceny jakości powietrza w województwie śląskim.

Udział emisji tlenków azotu pochodzących z transportu w stosunku do ogólnej wielkości zanieczyszczeń tymi substancjami w Częstochowie wynosił od 30,3% w 2018 r. do 25,9% w roku 2022. Było to drugie co do wielkości źródło emisji tych zanieczyszczeń. Największym źródłem NO_x w Mieście była emisja punktowa z której pochodziło od 62,9% (w 2018 r.) do 68,4% (w 2022 r.) ogólnej wielkości tych zanieczyszczeń. W okresie objętym kontrolą emisja NO_x pochodząca z transportu drogowego w Częstochowie spadła z poziomu 940,5 tys. kg/rok w 2018 r. do 607,7 tys. kg/rok w roku 2022 (spadek o 35,4%).

Średnioroczny poziom zanieczyszczeń dwutlenku azotu (NO₂) uległ zmniejszeniu - z poziomu 37 µg/m³ w 2018 r. i 39 w 2019 r. do 31 µg/m³ w roku 2022 (dot. pomiarów na stacji komunikacyjnej przy ul. Armii Krajowej) oraz z 19 µg/m³ w 2018 r. do 14 µg/m³ w roku 2022 (w przypadku stacji tła miejskiego przy ul. K. K. Baczyńskiego). Zarejestrowane poziomy tych zanieczyszczeń były niższe od dopuszczalnego poziomu średniorocznego określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁰ wynoszącego 40 µg/m³, jednak wyższe niż poziom zalecany przez Światową Organizację Zdrowia wynoszący 10 µg/m³ (przy normie dobowej wynoszącej 25 µg/m³).

Wpływ zanieczyszczeń pyłami PM2,5 i PM10 pochodzących z transportu w Częstochowie na ogólny poziom zanieczyszczeń wahał się w okresie objętym kontrolą w przedziale od 4,8% do 8,5%, i tak w przypadku:

- PM2,5 - udział zanieczyszczeń pochodzących z transportu w latach 2018-2020 zwiększał się z 5,9% w 2018 r. poprzez 6,6% w 2019 r. do 7,4% w roku 2020, ale w kolejnych latach uległ zmniejszeniu – do 6,2% w 2021 r. i do 4,8% w roku 2022;
- PM10 podobnie – w latach 2018-2020 udział tych zanieczyszczeń w emisji ogółem rósł, z 7,2% w 2018 r., poprzez 7,6% w 2019 r. do 8,5% w roku 2020, a następnie spadał – do 6,9% w 2021 r. i 5,1% w roku 2022.

Dominujący wpływ na zanieczyszczenie tymi pyłami w mieście miała emisja z sektora komunalno-bytowego (tzw. niska emisja). W okresie objętym kontrolą emisja PM2,5 i PM10 pochodząca z transportu drogowego w Częstochowie spadła odpowiednio z poziomu 46,6 tys. kg/rok w 2018 r. do 26,9 tys. kg/rok w 2022 r. (spadek o 42,3%) oraz z poziomu 60,2 tys. kg/rok w 2018 r. do 34,4 tys. kg/rok w roku 2022 (spadek o 42,9%).

(akta kontroli str. 34, 35-80, 81-83)

Na pytanie dotyczące działań, jakie podjęto lub zamierza się podjąć w związku z opublikowanymi w 2021 r. wytycznymi WHO w sprawie rekomendowanych poziomów stężeń dwutlenków azotu, Zastępca Prezydenta poinformował, że jak wynika z ocen jakości

⁹ W przypadku NO_x roczny poziom emisji pochodzącej z zanieczyszczeń komunalno-bytowych wynosił 178,480 Mg/rok i był niższy w porównaniu do zanieczyszczeń pochodzących z przemysłu i energetyki oraz transportu drogowego

¹⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 845

powietrza opracowywanych corocznie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, „(...) wpływ transportu drogowego na zanieczyszczenia powietrza w mieście Częstochowa jest minimalny. Jednocześnie wskaźnik charakterystyczny dla zanieczyszczeń komunikacyjnych tj. dwutlenek azotu nie jest przekroczony na terenie miasta. W związku z powyższym miasto Częstochowa przyjęło ustawowe poziomy zanieczyszczeń, których źródłem jest emisja liniowa i nie podjęło działań w celu ograniczenia emisji liniowej.”

(akta kontroli str. 84-90)

Informując o podejmowanej przez Miasto współpracy z podmiotami zajmującymi się jakością powietrza Z-ca Prezydenta Miasta wskazał na Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Jak wyjaśnił, „(...) każda z ww. instytucji posiada nałożony ustawami inny zakres działania dotyczący rozwiązywania problemów związanych z ochroną powietrza, po wstępnej analizie sprawy w przypadkach, gdy dalsze postępowanie wymaga współpracy z ww. organami zwracamy się do nich o podjęcie działań wynikających z ich ustawowych kompetencji.” Dotyczy to m. in.: kontroli w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza w obiektach, w których prowadzona jest działalność gospodarcza; postępowania w zakresie ochrony powietrza i higieny komunalnej, gdy emisja zanieczyszczeń może pogorszyć również klimat w pomieszczeniach, a także kontroli prawidłowości wykonania i eksploatacji instalacji grzewczych w obiektach mieszkalnych, warsztatowych, przemysłowych i gospodarczych.

Ponadto, Z-ca Prezydenta poinformował, że w latach 2018-2023 Miasto podejmowało również współpracę w przywołanym zakresie z różnego rodzaju stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi w ramach której realizowano szereg akcji, wydarzeń, konkursów, warsztatów oraz działań edukacyjnych, w tym: „Zobacz czym oddychasz”, „Dzień bez samochodu”, „Sprzątanie świata”, „Bądź eko – chroń zdrowie i środowisko”, „Pomóżmy naszej planecie”, „Ekologiczna placówka” i „Eko warsztaty dla dzieci i młodzieży”.

(akta kontroli str. 20-32)

Główne źródło informacji dla mieszkańców miasta oraz innych osób przebywających na jego terenie o stanie jakości powietrza stanowiły dane gromadzone przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), znajdujące się na stronach internetowych tej instytucji oraz na stronach UM Częstochowy, gdzie udostępniono odrębną zakładkę „Jakość powietrza” zawierającą informacje Regionalnego Monitoringu Środowiska w Katowicach. Zamieszczono tam również aktualne powiadomienia o ryzyku przekroczenia poziomu pyłu zawieszanego PM10. Ponadto, informacje dot. jakości powietrza w mieście publikowano na stronie internetowej www.airly.org/map/pl/, gdzie zamieszczone były wyniki pomiarów wykonanych przez 25 sensorów jakości powietrza (zakupionych przez Miasto w 2017 r.) rozmieszczonych w różnych częściach miasta (dostęp do tej strony możliwy był również z poziomu stron UM).

Z-ca Prezydenta Miasta poinformował, że w okresie objętym kontrolą Miasto nie informowało o aktualnym stanie jakości powietrza za pomocą tablic świetlnych, sygnalizatorów lub innych urządzeń montowanych w ciągach głównych arterii drogowych.

(akta kontroli str. 20-32, 91-100, 84-90)

1.2. Działania edukacyjne na rzecz zrównoważonych form transportu.

Podejmowanie działań edukacyjnych promujących wykorzystanie zrównoważonych form transportu zaplanowano w następujących dokumentach:

- *Programie ochrony powietrza*, gdzie w części dot. wykazu i opisu planowanych do realizacji działań naprawczych, jedno z zadań odnosiło się do promowania zrównoważonego transportu w miastach, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji publicznej oraz rowerów, jako środka transportu;
- *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Częstochowy*¹¹, gdzie w części dot. działań marketingowych w publicznym

¹¹ Przyjętego Uchwałą Nr 539.XXXVIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 stycznia 2021 r. Dalej – „Plan transportowy”

transportie zbiorowym przewidziano m. in. aktywny udział Organizatora i Operatora w kampaniach społecznych, dotyczących wykorzystania pojazdów niskoemisyjnych, zrównoważonego rozwoju systemów miejskich, w tym np. wprowadzanie konkretnych działań promocyjnych w ramach Dni Zrównoważonego Transportu;

- *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Częstochowy na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025*¹², gdzie w części zawierającej harmonogram realizacji zadań własnych Miasta Częstochowa wskazano m.in. na konieczność prowadzenia działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym w zakresie ochrony przyrody, a w harmonogramie realizacji zadań monitorowanych - edukację w zakresie szkodliwości hałasu i promowania rozwiązań przyczyniających się do redukcji emisji hałasu (np. promowanie ruchu pieszego, jazdy na rowerze i transportu publicznego);
- *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Częstochowy na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029*¹³, gdzie w części dot. edukacji ekologicznej w tym kształtowania wzorców zrównoważonej konsumpcji przewidziano m.in. konieczność zapewnienia mieszkańcom szerokiego dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, a także o działaniach instytucji w sektorze ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 5, 14, 291, 482-483, 101, 107-110, 111-115)

Podejmowane w Mieście działania o charakterze edukacyjno-promocyjnym związane z ograniczeniem zanieczyszczeń komunikacyjnych, zrealizowano głównie w ramach:

- imprezy plenerowej „Dzień bez samochodu” (organizowanej wspólnie z częstochowskim hufcem ZHP) w trakcie której odbywały się gry terenowe, konkursy plastyczne, pikniki rodzinne a także istniała możliwość darmowego przejazdu środkami komunikacji publicznej (za okazaniem ważnego dowodu rejestracyjnego) oraz rowerami (bezpłatne godzinne wypożyczenie);
- szkolenia dla samorządów pn. „Elektromobilność w praktyce” (zorganizowanego we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem Paliw Alternatywnych) w ramach którego omówione zostały zagadnienia dot. rozwoju elektromobilności, rozbudowy infrastruktury ogólnodostępnych stacji ładowania, roli elektromobilności w komunikacji publicznej oraz możliwości finansowania;
- programu pn. „Lepsza Komunikacja w Częstochowie” – dostępnego na stronie internetowej www.lepszakomunikacja.czestochowa.pl oraz na platformie społecznościowej <https://www.facebook.com/LepszaKomunikacjaWCzestochowie/>, gdzie prezentowano wszelkie informacje dot. przedsięwzięć oraz inwestycji w zakresie komunikacji drogowej, publicznej i rowerowej, a także promowano wykorzystanie zrównoważonych form transportu.

(akta kontroli str. 183-186, 187-191, 192-198)

Przeprowadzona w ramach niniejszej kontroli NIK otwarta ankieta dotycząca m. in. postrzegania działań edukacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez Miasto wykazała, że większość respondentów - wskazując na to, że nie spotkali się w ciągu ostatniego roku z kampaniami informacyjnymi zachęcającymi do korzystania z innych form transportu niż samochód osobowy z silnikiem spalinowym (77,1%) - natrafiła w internecie na kampanie zachęcające do korzystania z komunikacji publicznej (90,2%) oraz rowerów (73,2%)¹⁴.

(akta kontroli str. 1006-1015)

¹² Przyjętego Uchwałą Nr 20.III.2018 Rady Miasta Częstochowy z dnia 6 grudnia 2018 r. Dalej – „Program ochrony środowiska na lata 2018-2021”

¹³ Przyjętego Uchwałą Nr 897.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. Dalej – „Program ochrony środowiska na lata 2022-2025”

¹⁴ W ankiecie opracowanej przez NIK udział wzięło łącznie 179 osób, w tym 163 mieszkańców oraz 16 osób spoza Częstochowy

1.3. System zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego.

W okresie objętym kontrolą, w mieście podejmowano działania mające na celu zachęcanie do korzystania z transportu zero i niskoemisyjnego takie jak: rozbudowa systemu ścieżek rowerowych, bezpłatne przejazdy w ramach systemu roweru miejskiego, bezpłatne przejazdy środkami komunikacji publicznej oraz imprezy plenerowe w ramach obchodów „Dnia bez samochodu”, rozbudowywano tabor zeroemisyjny oraz optymalizowano układ komunikacyjny miasta (dot. w szczególności komunikacji publicznej).

Na działania związane z utrzymaniem i poprawą jakości świadczonych usług w komunikacji miejskiej, w okresie objętym kontrolą z budżetu miasta, ze środków pochodzących z dopłat gmin oraz ze sprzedaży biletów wydatkowano: 89 084 642 zł w 2018 r., 97 004 792 zł w 2019 r., 85 428 550 zł w 2020 r., 88 078 885 zł w 2021 r. i 114 558 483 zł w roku 2022.

Z wyjątkiem trzech inwestycji związanych z budową brakujących połączeń z istniejącą infrastrukturą rowerową¹⁵, pozostałe działania, które zostały zrealizowane w celu zachęcania do korzystania z transportu zeroemisyjnego, finansowano w ramach:

- prowadzonych inwestycji drogowych (budowa ścieżek rowerowych, wyznaczenie pasów dla rowerów);
- funkcjonowania systemu roweru miejskiego (bezpłatne przejazdy rowerami);
- kosztów utrzymania komunikacji publicznej (bezpłatne przejazdy w „Dniu bez samochodu”).

(akta kontroli str. 121-123, 84-90)

Ponadto, celem przeciwdziałania zanieczyszczeniom komunikacyjnym, w ww. okresie w mieście:

- rozbudowano infrastrukturę zasilania ładowania autobusów elektrycznych oraz wynajęto na okres siedmiu lat 15 nowych, niskopodłogowych autobusów elektrycznych wraz z osprzętem do ich ładowania, na co w kolejnych latach wydatkowano: 760 500 zł w 2020 r., 213 121,92 zł w 2021 r. i 339 866,22 zł w roku 2022;
- zakupiono 10 tramwajów oraz 20 autobusów (w tym 12 o napędzie spalinowym, diesel o normie emisji EURO 6, oraz osiem zasilanych gazem ziemnym o normie EURO 5EEV) na potrzeby transportu publicznego – kolejno: 73 052 000,00 zł w 2020 r. i 13 050 939,40 zł w roku 2018;
- zmodernizowano i dopuszczono do użytkowania 26 autobusów hybrydowych (o napędzie gazowo-elektrycznym) – 463 498,36 zł w 2020 r., 3 156 139,15 zł w 2021 r. i 1 229 042,36 zł w roku 2022;
- zakupiono pięć samochodów elektrycznych na potrzeby pomocy technicznej autobusów, do przewozu osób niepełnosprawnych oraz UM – 18 490,18 zł w 2020 r., 244 577,00 zł w 2021 r. i 450 433,00 w roku 2022;
- wybudowano trzy węzły przesiadkowe, zmodernizowano otaczającą je infrastrukturę drogową oraz uruchomiono System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej – 2 593 703,10 zł w 2018 r., 39 706 084,79 zł w 2019 r., 32 013 269,60 zł w 2020 r., 4 265,92 zł w roku 2021;
- przebudowano linie infrastruktury tramwajowej (na odcinku 1, 2, 3, 4, 5a i 6) – 37 287,40 zł w 2018 r., 18 087 306,56 zł w 2019 r., 53 072 157,17 zł w 2020 r., 37 251 223,51 zł w roku 2021.

(akta kontroli str. 125-130)

¹⁵ Dot. budowy ścieżek rowerowych na następujących odcinkach: od ul. Wilsona do al. AK – inwestycja zrealizowana w latach 2018-2019 za łączną kwotę 500 664,43 zł; pomiędzy al. Wyzwolenia a Promenadą – inwestycja zrealizowana w 2021 r. za 638 101,65 zł oraz w ciągu ul. Św. Jadwigi – 2022 r., 343 122 zł

Wszystkie powyżej opisane działania związane z zachęcaniem do korzystania z zero i/lub niskoemisyjnych form transportu oraz przeciwdziałaniem zanieczyszczeniom komunikacyjnym wynikały z zapisów zawartych w obowiązujących w Częstochowie dokumentach strategiczno-planistycznych, w szczególności w *Strategii Rozwoju Miasta*¹⁶, w programach ochrony środowiska oraz w *Planie transportowym*.

Z uwagi na brak szczegółowych analiz i danych w zakresie preferowanych przez mieszkańców Częstochowy i okolicznych miejscowości środków transportu nie jest możliwe określenie stopnia w jakim działania edukacyjno-promocyjne Miasta przyczyniły się do zmiany zachowań komunikacyjnych.

System wypożyczalni rowerów pn. „Częstochowski Rower Miejski” (CRM) został uruchomiony w Częstochowie dnia 29 marca 2018 r. na podstawie umowy zawartej 27 listopada 2017 r. pomiędzy Miastem Częstochowa (w imieniu którego występował Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji¹⁷) a firmą Nextbike Polska SA.

Zgodnie z tą umową, w latach 2018-2020 MOSiR nadzorował jedynie system CRM, jednak nie był jego operatorem, w związku z czym koszty, które zostały poniesione ograniczały się do wydatków związanych z zakupem sprzętu i uruchomieniem systemu (2 125 000,00 zł netto w 2017 r.), rozbudową bazy i osprzętu (20 627,10 zł netto w 2019 r. i 382 424,39 zł netto w 2020 r.) oraz ubezpieczeniem. Z tytułu czynszu dzierżawnego, operator CRM (firma Nextbike Polska SA) uregulował w ww. okresie na rzecz MOSiR kwotę 84 490,35 zł netto.

Od roku 2021 funkcję operatora systemu CRM do którego zadań należało utrzymanie, zarządzanie i kompleksowa obsługa tego systemu powierzono - na podstawie dwóch umów z dnia 11 czerwca 2021 r. i 29 kwietnia 2022 r. – pełniło Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie (CUK). W związku z realizacją tych zadań w przywołanym okresie wydatkowano kolejno 497 381,99 zł (w tym 99.630,00 zł z tyt. dostawy dwóch dodatkowych stacji z 16 rowerami, ich instalacją i uruchomieniem) oraz 548 939,16 zł. W roku 2023 planowany koszt użytkowania CRM wyniesie 640 429,02 zł.

W dniu uruchomienia ww. systemu w mieście działało 20 stacji wypożyczeń dysponujących łącznie 185 rowerami. W kolejnych latach CRM był rozbudowywany, i tak: w 2020 r. uruchomiono kolejne trzy stacje z nowymi 30 rowerami, natomiast wg stanu na dzień kontroli (1 sierpnia 2023 r.) – CRM składał się z 26 stacji i 236 rowerów (w tym 15 zapasowych).

W przywołanym okresie Miasto prowadziło bieżący monitoring ruchu rowerowego odbywającego się w ramach CRM. Pomimo stopniowego zwiększania wydatków na funkcjonowanie CRM, liczba wypożyczeń w kolejnych latach ulegała stopniowemu zmniejszeniu: z 179 774 w 2018 r., poprzez 153 550 w 2019 r., 91 343 w 2020 r. do 32 889 w 2021 r. W roku 2022 liczba wypożyczeń rowerów zwiększyła się do 64 541.

(akta kontroli str. 20-32, 33, 131-157, 158-168, 169-182)

Informując o przyczynach finansowania CRM pomimo stopniowego spadku wypożyczeń, Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że poniesione wydatki wynikały z umów zawartych w następstwie przeprowadzonych przetargów na zarządzanie i kompleksową eksploatację tego systemu. Zaznaczył przy tym, że nie zawarto w tych dokumentach warunku uzależniającego ceny świadczonych usług od liczby wypożyczeń rowerów. Odnośnie do przyczyn spadku wypożyczeń, Z-ca Prezydenta podał, że w mieście nie prowadzono badań dotyczących preferencji korzystania z CRM, „(...) ale prawdopodobny wpływ na liczbę użytkowników i wypożyczeń rowerów mogły mieć następujące czynniki: pandemia COVID-19 i związany z nią, wprowadzony w roku 2020 zakaz używania rowerów miejskich, dynamiczny rozwój sklepów rowerowych i rosnąca sprzedaż rowerów oraz pojawienie się w Częstochowie możliwości skorzystania z hulajnóg elektrycznych na zasadach komercyjnych.”

(akta kontroli str. 84-90)

Sieć dróg rowerowych rozwijana była w Mieście – jak poinformował Z-ca Prezydenta Miasta głównie „(...) poprzez budowę (...) w ramach inwestycji drogowych zgodnie z *Wieloletnią*

¹⁶ Przyjętej Uchwałą Nr 435.XXXII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2016 r.

¹⁷ Dalej: MOSiR

Prognozą Finansową Miasta Częstochowy, wyznaczenie pasów dla rowerów na istniejących ciągach jezdnych oraz budowę brakujących połączeń z istniejącą infrastrukturą rowerową na terenie miasta.”

W przywołanym okresie łączna długość dróg dla rowerów uległa stopniowemu zwiększeniu: z 73,15 km wg stanu na początek 2018 r., poprzez 79,78 km; 82,24 km i 89,07 km kolejno w latach 2019-2021, do 92,35 km w roku 2022.

(akta kontroli str. 121-123, 20-32)

Odnosnie do posiadanych w UM danych dot. wykorzystania istniejących w mieście ścieżek rowerowych, Z-ca Prezydenta Miasta poinformował, że „*Miasto Częstochowa (...) nie dysponuje informacjami o stopniu wykorzystania tych dróg (...). W latach 2018-2022 nie prowadzono monitoringu wykorzystania dróg przez rowery.*”

(akta kontroli str. 84-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Prezydent Miasta podejmował skuteczne działania mające na celu identyfikację oraz monitoring powstałych na terenie miasta zanieczyszczeń komunikacyjnych. Zadania, które zrealizowano w ramach poszczególnych inwestycji, a także stosowany w Mieście system zachęt oraz aktywność edukacyjno-promocyjna, wynikały z postanowień zawartych w obowiązujących w Częstochowie dokumentach strategiczno-planistycznych.

2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Działania na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń z transportu.

Miasto podjęło działania w ramach organizacji ruchu na rzecz ograniczenia negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko, takie jak wprowadzanie stref ruchu „tempo 30”, stref ograniczeń prędkości do 20 km/h czy budowa parkingów Park&Ride. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie ustanowiono Strefy Czystego Transportu¹⁸, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁹.

Na pytanie dotyczące planowania ustanowienia SCT w Częstochowie, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że „*(...) działania Miasta w latach 2018 – 2023 były związane przede wszystkim z prowadzonymi inwestycjami dróg o dużym znaczeniu komunikacyjnym tj. przebudową Alei Wojska Polskiego, przebudową drogi krajowej 46 czy budową połączenia ul. Korfantego z ul. Bugajską w Częstochowie. Wprowadzanie dodatkowych ograniczeń związanych ze Strefami Czystego Transportu podczas ograniczeń komunikacyjnych związanych z prowadzonymi inwestycjami, byłoby niewskazane i mogłoby doprowadzić do dużych problemów z przemieszczaniem się wszystkich użytkowników ruchu. Miasto nie wyklucza możliwości tworzenia SCT, jednakże dopiero po zakończeniu wszystkich planowanych dużych inwestycji, które mają ogromny wpływ na translokację ruchu w mieście.*”

(akta kontroli str. 569)

Wprowadzenie na terenie Częstochowy stref ruchu „tempo 30” miało na celu zarówno poprawę bezpieczeństwa, jak i ograniczenie zanieczyszczeń liniowych. Zorganizowano je w obrębie ulic: ul. 3 Maja, Rynek Wieluński, ul. św. Jana, ul. Marynarki Wojennej,

¹⁸ Dalej: SCT

¹⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 875, dalej „ustawa o elektromobilności”

ul. Komandorskiej, ul. Oficerskiej, ul. Komandosów, ul. Łączności, ul. Weteranów, ul. Pirotechników, ul. Koszarowej, ul. Podpięty, ul. Wołodyjowskiego, ul. Bohuna, ul. Heleny, ul. Danusi, ul. Skrzetuskiego, ul. Kadetów oraz ul. Pionierów, ul. Mehoffera, ul. Brzozowa, ul. Botaniczna, ul. Narcyzowa, ul. Kopernika, ul. Sąsiedzka. Długość dróg objętych strefą ograniczonej prędkości do 30 km/h wyniosła 222,6 km, co stanowiło 34% dróg ogółem w Mieście.

W strefach „tempo 30” zastosowano zarówno fizyczne elementy uspokojenia ruchu (tj. progi zwalniające, wyniesione tarcze skrzyżowań i przejść dla pieszych, szykany zawężające pas ruchu), jak i organizację ruchu wymuszającą ograniczenie prędkości (w tym skrzyżowania równorzędne oraz drogi jednokierunkowe).

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, „Strefy ograniczonej prędkości zostały wprowadzone przede wszystkim w celu zapobiegania niebezpiecznym zdarzeniom na drogach. Dodatkowo, uspokojenie ruchu miało na celu poprawę płynności ruchu poprzez utrzymanie stałej prędkości jazdy (co w konsekwencji miało wyeliminować niepotrzebne zatrzymania i hamowania) oraz zmniejszenie hałasu generowanego przez pojazd.”

(akta kontroli str. 502)

W mieście nie opracowano planu wdrożenia stref „tempo 30”, ponieważ – zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta – „(...) efekt takich działań jest dyskusyjny. Samo ograniczenie prędkości przy zachowaniu płynności ruchu pojazdów nie wpływa znacząco na zużycie paliwa i emisję zanieczyszczeń czy generowanie hałasu. Użycie do informowania o ograniczeniu prędkości pojazdów do 30 km/godz. znaków B-43, poziomych (malowanych na jezdniach) oraz innych rozwiązań wymuszających zmniejszenie prędkości - progi zwalniające, skrzyżowania z wyniesioną powierzchnią lub wyniesione przejścia dla pieszych, zwężenia pasów ruchu, wysepki (azyle), mini i małe ronda czy tzw. szykany zdecydowanie ogranicza płynność ruchu pojazdów wymuszając hamowanie i przyspieszanie. Bez tych ograniczeń kierowcy nie zachowują odpowiedniej ostrożności.”

(akta kontroli str. 569–570)

Wyniki przeprowadzonej w ramach kontroli NIK ankiety wykazały, że zdaniem nieco ponad 20% respondentów w mieście nastąpiło pogorszenie płynności ruchu zarówno podczas poruszania się samochodem osobowym, jak i komunikacją publiczną (21,2%).

(akta kontroli: str. 1006-1015)

Poza ustanowieniem stref „tempo 30”, w mieście podejmowano również inne działania w ramach organizacji ruchu, mające na celu m. in. ograniczenie emisji zanieczyszczeń z transportu: zorganizowano strefy ograniczeń prędkości do 20 km/h (strefy zamieszkania)²⁰, wytyczono trasy przejazdu dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, a także - działając we współpracy z „Tauron Polska Energia” - wybudowano 44 punkty stacji ładowania pojazdów elektrycznych (dwustanowiskowe).

Z wyjątkiem miejsc postojowych oraz punktów ładowania pojazdów elektrycznych, pozostałe rozwiązania wprowadzono w mieście przed okresem objętym kontrolą. W żadnym jednak przypadku nie opracowano szczegółowych analiz w zakresie oceny ich wpływu na poprawę płynności ruchu czy stopnia ograniczenia zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 502 i 716–717)

Ponadto, w ramach działań mających wpływ na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń z transportu, w latach 2018 – 2022 zakupiono 12 autobusów marki MAN napędzanych silnikiem spalinowym o normie emisji Euro VI, wynajęto 15 autobusów AUTOSAN napędzanych silnikiem elektrycznym, przebudowano istniejące linie tramwajowe i zakupiono 10 nowych tramwajów. Uzyskany w ten sposób efekt ekologiczny polegał na redukcji emisji CO₂ (np. w przypadku najmu autobusów elektrycznych faktycznie uzyskany w 2022 r. efekt – ograniczenie emisji o 851 Mg - przekroczył planowany i wyniósł 1 178,55 Mg).

(akta kontroli str. 577)

²⁰ Obejmujących łącznie 71 ulic, z czego sześć ustanowiono w okresie objętym kontrolą

W Mieście nie wprowadzono systemu elektronicznego sterowania ruchem, tzw. inteligentnego systemu transportu.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, „*Miasto Częstochowa planowało wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem ITS. Jednak ze względu na bardzo duży koszt przedsięwzięcia nie było możliwości zabezpieczenia środków w budżecie miasta na to zadanie (cena zbiorcza przedsięwzięcia inwestycyjnego wynosiła ponad 100 000 000 zł brutto). Ponadto wyjaśnił, że w Mieście nie ma wprowadzonych ograniczeń wyłączających ruch pojazdów silnikowych.*”

(akta kontroli str. 503 i 504)

W latach 2018-2021 w mieście wybudowano trzy parkingi przesiadkowe Park & Ride - inwestycje zrealizowano w ramach projektu pn. „*Budowa węzłów przesiadkowych na terenie miasta Częstochowy*”, dofinansowanego z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014 - 2020. Głównym celem ww. zamierzenia było stworzenie dogodnej infrastruktury przesiadkowej, która zwiększy udział komunikacji zbiorowej w przewozach, a wspólnie z inwestycjami drogowymi wyprowadzającymi ruch tranzytowy z miasta oraz inwestycjami w nowoczesny niskoemisyjny transport, przyczyni się do ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych. Ze względu na brak odpowiednich analiz, nie można jednoznacznie wskazać w jakim stopniu ww. inwestycje przyczyniły się do zwiększenia udziału komunikacji publicznej w przewozach.

Założony efekt ekologiczny budowy parkingów przesiadkowych polegał na ograniczeniu indywidualnego ruchu samochodowego na rzecz transportu publicznego i roweru, a tym samym redukcji zanieczyszczeń komunikacyjnych (dla których nie założono jednak precyzyjnych wskaźników i miar).

Opracowana przez Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Katowicach ocena jakości powietrza w Województwie Śląskim wykazała stopniową poprawę jakości powietrza w Częstochowie. Znalazło to potwierdzenie również w wynikach oceny osiągniętego efektu ekologicznego, przeprowadzonej w ramach opisanej powyżej inwestycji infrastrukturalnej²¹.

(akta kontroli str. 511 i 872)

Na terenie Częstochowy funkcjonują trzy parkingi przesiadkowe Park & Ride, zlokalizowane w obrębie dworców kolejowych: Centrum - ze 150 miejscami parkingowymi w tym ośmioma dla osób z niepełnosprawnościami; Stradom – dwa parkingi, z czego jeden z 59 miejscami w tym trzema dla osób z niepełnosprawnościami, i drugi z 24 miejscami w tym dwoma dla osób z niepełnosprawnościami; oraz Raków - z 18 miejscami w tym dwoma dla osób z niepełnosprawnościami.

Wg danych za I kw. 2022 r., z parkingu przy dworcu Centrum skorzystało 5 748 pojazdów (styczeń), 6 619 pojazdów (luty) i 6 333 pojazdy (marzec). Z parkingu przy dworcu Raków odpowiednio: 88, 129 i 147, natomiast przy dworcu Stradom kolejno 3 596, 4 041 i 3 919 pojazdów.

(akta kontroli str. 503 i 546–550)

W badanym okresie, na budowę parkingów Park & Ride wydatkowano łącznie 5 629 665,60 zł z czego środki w wysokości 5 376 065,60 zł pochodziły Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, a pozostałe środki w wysokości 206 000 zł na koncepcję węzłów przesiadkowych oraz 47 600 zł na dokumentację techniczną, ze środków własnych Miasta.

(akta kontroli str. 504)

²¹ Odnotowane w 2017 r. średnioroczne stężenia wyniosły: pył PM10 34 µg/m³, pył PM2,5 28 µg/m³ oraz NO₂ 19 µg/m³, natomiast na koniec 2022 r. odpowiednio: PM10 i PM2,5 – 22, a NO₂ – 14

Zastępca Prezydenta Miasta poinformował, że w przypadku budowy 44 punktów stacji ładowania oraz wprowadzenia stref ograniczonej prędkości, ze względu na ich realizację w ramach szerszych przedsięwzięć inwestycyjnych, przyporządkowanie poszczególnych kosztów wyłącznie dla tych zadań jest niemożliwe.

(akta kontroli str. 503)

2.2. Dostępność i konkurencyjność komunikacji publicznej.

Uchwałami z 24 kwietnia 2017 r.²² oraz z 28 stycznia 2021 r.²³ Rada Miasta Częstochowy przyjęła *Plan transportowy*.

(akta kontroli str. 199, 291)

Uchwalony w 2017 r. *Plan transportowy* został zaktualizowany po terminie określonym w art. 80 *ustawy o elektromobilności*. Powyższe potwierdziła wcześniejsza kontrola NIK²⁴, w wyniku której sformułowany został wniosek pokontrolny w zakresie podjęcia działań mających na celu zaktualizowanie *Planu transportowego*. Realizując ten wniosek Miasto przyjęło aktualizację planu dopiero w 2021 r.

Powyższy dokument zawierał wszystkie elementy wskazane w art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 1a oraz art. 12 ust. 2a *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*²⁵, tj.: określenie sieci komunikacyjnej na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; ocena i prognozy potrzeb przewozowych; przewidywane finansowanie usług przewozowych; preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu; pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, a także wskazania dot. linii komunikacyjnych, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania; geograficznego położenia stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego.

Ponadto, obowiązujący w Częstochowie *Plan transportowy* uwzględniał:

- zagadnienia dot. wpływu transportu na środowisko - wskazano m.in., iż w celu znacznego poprawienia ochrony środowiska naturalnego przed emisją zanieczyszczeń i hałasem komunikacyjnym, niezbędne będzie zrealizowanie konkretnych zadań do których zaliczono również zwiększenie liczby pojazdów o mniejszej emisji spalin;
- zapisy dotyczące wizji, celów i koncepcji rozwoju transportu publicznego, w tym poprawa dostępności transportowej i jakości transportu, przy uwzględnieniu potrzeb przewozowych osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej; poprawa efektywności funkcjonowania systemu transportowego poprzez dostosowanie oferty przewozowej do oczekiwań, postulatów i potrzeb mieszkańców; integracja systemu transportowego w zakresie usług przewozowych oraz potrzeb wynikających z kierunków polityki państwa, w niezbędnym zakresie dotyczącym linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich; poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne i warunki życia.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjęta w 2021 r. aktualizacja *Planu transportowego* opracowana została m. in. z uwzględnieniem wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2013 r., tj. w oparciu o dane sprzed ok. ośmiu lat.

Stosownie do art. 11 ust. 2 *ustawy o publicznym transporcie*, w *Planie transportowym* wskazano również procedurę dotyczącą weryfikacji i aktualizacji - konieczność weryfikacji

²² Uchwała nr 545.XL.2017

²³ Uchwała nr 539.XXXVIII.2021

²⁴ Kontrola nr P/19/020 „Wsparcie rozwoju elektromobilności” przeprowadzona w UM w drugiej połowie 2019 r.

²⁵ Dz. U. z 2022, poz. 1343, ze zm., dalej: *ustawa o publicznym transporcie*

i aktualizacji *Planu transportowego* winna nastąpić po okresie wskazanym w uchwalonym *Planie transportowym*²⁶.

(akta kontroli: str. 292-1005)

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem i rozwojem komunikacji miejskiej - oprócz *Planu transportowego* – opisane zostały również w niżej wymienionych dokumentach:

- „*Strategii Rozwoju Miasta*” wprowadzonej Uchwałą Nr 435.XXXII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2016 r.;
- „*Planie zrównoważonej mobilności miejskiej*” wprowadzonym Uchwałą Nr 868.LXIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 sierpnia 2022 r.;
- „*Analiza kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej w Częstochowie autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu*” – opracowanej w grudniu 2018 r. i zaktualizowanej w lipcu 2020 r. oraz w czerwcu 2023 r.

Zapisy zawarte w ww. dokumentach były zgodne z treścią *Planu transportowego*. Przewidywały jednak szerszą perspektywę czasową wdrażania poszczególnych rozwiązań w transporcie publicznym.

(akta kontroli str. 872)

Jedynym operatorem w przewozach o charakterze użyteczności publicznej w Częstochowie było w latach 2018-2023 (do dnia kontroli) Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Częstochowie SA²⁷.

(akta kontroli str. 507)

W latach 2018-2022 koszt funkcjonowania komunikacji publicznej w Mieście wzrósł z poziomu 87 951,4 tys. zł w 2018 r. do 114 007,6 tys. zł w 2022 r. (o 22,9%)²⁸, natomiast wpływy z tytułu sprzedaży biletów, opłat za korzystanie z przystanków oraz dotacje z gmin do komunikacji spadły w tym okresie z 36 128,3 tys. zł do 233 833,5 (o 6,4%)²⁹. Ponadto spadł udział wpływów ze sprzedaży biletów z 35,3% w 2018 r. do 25,3% w 2022 r.

(akta kontroli str. 652)

Liczba pasażerów korzystających z komunikacji publicznej zmniejszyła się: początkowo z 32 409 w 2015 r., poprzez 31 529, 30 744, 30 428 i 30 024 w latach 2016-2019, do 18 395 w roku 2020. W kolejnych latach odnotowano jednak stopniowy wzrost – z 19 163 w 2021 r. do 26 273 w roku 2022.

(akta kontroli str. 505)

Jako przyczyny spadku liczby pasażerów korzystających z komunikacji publicznej Zastępca Prezydenta Miasta wskazał na następujące czynniki: negatywny trend demograficzny (spadek liczby mieszkańców), wzrost motoryzacji indywidualnej, skutki wprowadzenia ograniczeń w związku z pandemią Covid-19 oraz duże utrudnienia komunikacyjne spowodowane przebudową torowiska tramwajowego. Z-ca Prezydenta poinformował przy tym, że „(...) od marca 2019 r. aż do września 2021 r., tramwaje były w różnym zakresie zastępowane autobusami. Latem 2019 r. ruch tramwajowy został wstrzymany całkowicie, a bardziej podatne na zatępy drogowe i mające mniejszą pojemność autobusy, nie dla wszystkich pasażerów stanowiły dogodną alternatywę.”

(akta kontroli str. 570–571)

W latach 2018–2022 w skład taboru autobusowego w mieście wchodziły kolejno 171, 153, 163, 173 i 174 pojazdy, a tramwajowego odpowiednio - 49, 43, 41 oraz po 31 w latach 2021

²⁶ Jak zapisano w *Planie transportowym*, „(...) kolejne aktualizacje powinny być wykonywane co 5-6 lat i mieć zakres dostosowany do obowiązujących przepisów prawa krajowego, o ile częstszej aktualizacji nie wymuszają wspomniane przepisy (...)”

²⁷ Dalej: MPK SA

²⁸ W latach 2019 – 2021 koszty te wyniosły: 95 800,2 tys. zł., 684 230,6. i 87 060,8 tys. zł w 2021 r.

²⁹ W latach 2019 – 2021 wpływy te wyniosły: 33 733,3 tys. z, 26 763,5 tys. z, 226 469,4 tys. zł.

i 2022. W przywołanym okresie liczba zrealizowanych wozokilometrów wyniosła: 13 930 408,8 w 2018 r., 13 510 259,4 w 2019 r., 12 834 366,8 w 2020 r., 12 337 557,3 w 2021 r. i 12 304 881,2 w roku 2022.

Łączna długość linii autobusowych w mieście zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 664,9 km poprzez 667,5 km i 608,2 km do 586,2 km. W przypadku linii tramwajowych ich długość w latach w ww. okresie nie zmieniała się i wynosiła 30,7 km.

(akta kontroli str. 506)

Jako przyczyny skrócenia długości linii autobusowych w mieście oraz spadku zrealizowanych wozokilometrów, Naczelnik Wydziału Inżynierii Miejskiej i Kontroli³⁰ wskazała negatywne skutki pandemii Covid-19, przeprowadzoną w latach 2019 i 2020 optymalizację i racjonalizację zakresu pracy eksploatacyjnej na liniach komunikacyjnych oraz konieczność zredukowania liczby kursów z powodu niskiej frekwencji. Jak zaznaczyła, „*W efekcie obniżenia zrealizowanych wozokilometrów oraz skrócenia długości linii autobusowych w mieście, ich wykorzystanie stało się bardziej efektywne i lepiej dostosowane do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Likwidacja dwóch linii spowodowała wydłużenia i zwiększenie częstotliwości innych połączeń, a obszar całej sieci połączeń uległ powiększeniu o nowe odcinki dróg.*”

(akta kontroli str. 563-564)

Przewozy, dla których Miasto nie było organizatorem, nie stanowiły istotnego udziału w publicznym transporcie zbiorowym. Przykładowa liczba wszystkich zatrzymań operatora i przewoźników publicznego transportu zbiorowego na przystankach zlokalizowanych na terenie miasta w grudniu 2022 roku wyniosła 1 802 060, z czego zatrzymania operatora - 1 596 244, zatrzymania przewoźników 205 816. Zatrzymania operatora stanowiły zatem 88,6% wszystkich zatrzymań. Z powodu braku danych nie uwzględniono przewozów kolejowych.

(akta kontroli str. 564)

Analiza zmian dokonanych w okresie objętym kontrolą w ramach pięciu najbardziej obłożonych linii komunikacyjnych³¹ wykazała m. in. że wśród najbardziej obłożonych linii komunikacyjnych występują linie tramwajowe nr 1 i 3 oraz autobusowe 10, 12 i 24. Wszystkie te linie w latach 2018-2022 zostały objęte zmianami, wynikającymi z przebudowy torowiska tramwajowego i ulicy Al. Wojska Polskiego. Przez większość wspomnianego okresu, linie tramwajowe nr 1 i 3 kursowały na skróconych trasach lub w ogóle, a trasy linii 10 i 24 pierwotnie skrócono, a następnie zastąpiono jedną linią tymczasową nr 124. Trasa linii nr 12 uległa zmianie w ok. połowie swojej długości. Wskazane linie komunikacyjne wznowią kursowanie w pełnym zakresie wiosną 2024 r.

(akta kontroli str. 872)

Na pytanie dotyczące sposobów podróżowania mieszkańców miasta (w podziale na transport zbiorowy, samochód osobowy, rower, lub inne) oraz tendencji zmian w wykorzystaniu poszczególnych środków transportu na przestrzeni czasu, Naczelnik IMIK wyjaśniła, że Miasto Częstochowa nie posiada systemu monitorowania pojazdów i ruchu pieszych umożliwiającego określenie udziału poszczególnych podróży wśród mieszkańców. Zaznaczyła przy tym, że Miasto prowadzi analizy w zakresie potrzeb przewozowych transportu publicznego na podstawie napełnienia w pojazdach oraz sprzedaży biletów komunikacji miejskiej. W zakresie ruchu rowerowego mieszkańców, monitorowane jest wyłącznie wykorzystanie roweru miejskiego.

(akta kontroli str. 566)

W okresie objętym kontrolą w Mieście przeprowadzono badania w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. W 2018 r. przeanalizowano potok ruchów pasażerskich, punktualność kursowania oraz stopień napełnienia na poszczególnych

³⁰ Dalej: IMIK

³¹ Dot. linii: 1,3,4,10 i 50 (w latach 2018-2020); 1,4,6,10 i 50 (w latach 2021-2022). Wszystkie kursowały również w okresie wakacyjnym

liniach. Uzyskane tą drogą wyniki uwzględnione zostały w organizacji i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym. Ponadto, wykonane badania w ww. zakresie posłużyły również optymalizacji układu komunikacyjnego wdrożonego w latach 2019-2020, co spowodowało zmniejszenie ekspedycji taboru, zmniejszenie zatrudnienia kierowców oraz zmniejszenie planowanej liczby wozokilometrów, bez pogorszenia standardu obsługi pasażerów.

(akta kontroli str. 551–562)

Odnosnie do badań satysfakcji klientów z funkcjonującej w mieście komunikacji publicznej, Naczelnik IMIK poinformowała, że „(...) w okresie objętym kontrolą Miasto nie przeprowadzało badań marketingowych.” Wskazała przy tym, że „(...) nie odnotowano negatywnych opinii dotyczących taryfy biletowej.”

(akta kontroli str. 564)

Nadzór nad realizacją usług przewozowych świadczonych przez MPK SA w Częstochowie realizowano na bieżąco, w szczególności poprzez kontrolę oraz dokonywanie ocen na podstawie zapisów zawartych w § 4 ust. 16 umowy nr 288/2020 z dnia 18.12.2020 r. o świadczenie usług przewozu w ramach publicznego transportu zbiorowego na liniach autobusowych oraz § 5 ust. 1 pkt 7 oraz § 10 umowy wykonawczej na świadczenie usług przewozowych dotyczącej realizacji zadania własnego Miasta Częstochowy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (nr BT.5550-160/09 z dnia 2.12.2009 r.).

(akta kontroli str. 873-1005)

Jak poinformowała Naczelnik IMIK, kontrole w ww. zakresie realizowali upoważnieni pracownicy UM, na podstawie zapisów umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jednym z warunków wypłaty należnej Operatorowi rekompensaty za realizację usług przewozowych, było zatwierdzenie przez Organizatora comiesięcznych raportów rozliczeniowych, określających w szczególności: liczby wykonanych wozokilometrów w stosunku do planu pracy przewozowej (wraz z wyszczególnieniem przyczyn ew. odstępstw) oraz spełnienia wymaganych standardów świadczonej przez operatora usługi na rzecz Miasta. Naczelnik zaznaczyła, że podejmowane względem MPK S.A. czynności odbywały się w trybie ciągłym i były realizowane z wykorzystaniem systemu informatycznego MuniCom, służącego do nadzorowania parametrów pracy przewozowej autobusów i tramwajów. Pracownicy Wydziału IMIK przeprowadzali także kontrole w pojazdach MPK S.A. w ilości minimum 200 kontroli miesięcznie.

(akta kontroli str. 563)

Struktura taboru wykorzystywanego do komunikacji publicznej według norm emisji spalin kształtowała się następująco:

- ze 171 autobusów użytkowanych w 2018 r., 65 spełniało normę emisji spalin Euro VI, 36 - Euro V, 14 – Euro IV, 37 – Euro III, dziewięć – Euro II, a 10 – poniżej Euro II;
- ze 153 autobusów użytkowanych w 2019 r., 65 spełniało normę emisji spalin Euro VI, 36 - Euro V, 14 – Euro IV, 33 – Euro III, a pięć Euro II;
- ze 163 autobusów użytkowanych w 2020 r., jeden był zeroemisyjny (elektryczny), 65 spełniało normę emisji spalin Euro VI, 36 - Euro V, 12 – Euro IV, 45 – Euro III, a cztery Euro II
- ze 173 autobusów użytkowanych w 2021 r., 27 było zeroemisyjnych, 65 spełniało normę emisji spalin Euro VI, 36 - Euro V, dziewięć – Euro IV oraz 36 – Euro III;
- ze 174 autobusów użytkowanych w 2022 r., 31 było zeroemisyjnych, 65 spełniało normę emisji spalin Euro VI, 36 - Euro V, 10 – Euro IV oraz 32 – Euro III.

(akta kontroli str. 508)

Wyniki przeprowadzonej na zlecenie NIK kontroli³² w zakresie spełnienia wymagań dotyczących emisji spalin oraz aktualności badań technicznych wybranych pojazdów wchodzących w skład floty MPK SA³³ potwierdziły, że we wszystkich przypadkach poddane kontroli pojazdy spełniały określone wymogi dotyczące emisji spalin oraz posiadały aktualne badania techniczne dopuszczające je do ruchu.

(akta kontroli str. 589-590)

Informując o zachętach ze strony Miasta do wspólnej organizacji komunikacji publicznej z gminami ościennymi, Naczelnik IMIK wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą podejmowano szereg działań, które w efekcie doprowadziły do zawarcia sześciu wzajemnych porozumień umożliwiających realizację tego zadania przez MZK m. in. na terenie Mykanowa (linia nr 13), Mstowa (linia nr 30), Olsztyna (linia nr 58), Poczesnej (linia nr 14), Konopisk (linia nr 33) oraz Blachowni (linie nr 22 i 32). Zaznaczyła przy tym, że głównym czynnikiem zachęcającym pasażerów do korzystania z tych połączeń jest „(...) *miejska taryfa biletowa, która jest atrakcyjna dla pasażerów.*”

(akta kontroli str. 564-565)

W 2022 r., udział ww. gmin w publicznym transporcie zbiorowym przedstawiał się następująco: Blachownia 0,25%, Konopiska 0,21%, Mstów 1,52%, Mykanów 0,18%, Olsztyn 0,85%, Poczesna 3,46%. Łącznie, procentowy udział tych gmin w transporcie zbiorowym, którego organizatorem jest Częstochowa wynosi 6,47%. Miasto nie posiada zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego z innymi przewoźnikami.

(akta kontroli str. 567)

2.3. Wykorzystanie pojazdów niskoemisyjnych.

W latach 2017–2022 liczba pojazdów pozostających do dyspozycji UM utrzymywała się na podobnym poziomie³⁴. Użytkowany tabor systematycznie wymieniano, zamieniając pojazdy o najniższych normach emisji spalin (Euro IV) na wyższe (Euro VI i EV). W 2017 r. w UM użytkowano jeden pojazd niespełniający norm emisji, dwa pojazdy z normą Euro IV i sześć z Euro VI. W kolejnych latach udział pojazdów z najniższą normą emisji ulegał stopniowemu zmniejszeniu. Na koniec 2022 r. tabor UM składał się z dziewięciu pojazdów z czego siedem posiadało normę Euro VI, a dwa napędzane były silnikiem elektrycznym. W Urzędzie prowadzono bieżący monitoring wykorzystania wszystkich pojazdów służbowych.

(akta kontroli str. 563)

Począwszy od dnia 1 stycznia 2022 r., stosownie do wymogu określonego w art. 68 ust. 2 *ustawy o elektromobilności*, w skład taboru UM wchodziły dwa samochody elektryczne. Oznacza to, że warunek min. 10 % udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów został spełniony.

W latach 2017-2022 jednostki organizacyjne Miasta, dysponowały łącznie odpowiednio 146, 142, 145, 150, 157 i 158 pojazdami wykorzystywanymi do realizacji zadań komunalnych. Podobnie jak w przypadku Urzędu, również w jednostkach organizacyjnych gminy dokonywano sukcesywnej wymiany użytkowanego taboru, i tak: z dziewięciu pojazdów niespełniających normy Euro II w 2017 r. na koniec 2022 r. było takich pojazdów osiem, w przypadku pojazdów z normą Euro VI w 2017 r. było ich 33, a w kolejnych latach odpowiednio; 37, 46, 53, 67 i 70. Ponadto, liczba samochodów zeroemisyjnych zwiększyła się z dwóch w 2020 r. do dziewięciu w roku 2022.

(akta kontroli str. 563)

Jak wyjaśniła Naczelnik IMIK, Miasto i większość jednostek posiadało przez kontrolowany okres taką samą liczbę pojazdów. Najwyższe wzrosty liczby pojazdów odnotowano w MPK S.A. (z 18 do 26), co wynikało z przejścia przewozu dzieci z niepełnosprawnościami

³² Przeprowadzonej przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach

³³ Kontrolą objęto 10 autobusów komunikacji miejskiej spośród 32 autobusów będących na stanie MPK w Częstochowie spełniających normę Euro III

³⁴ W 2017 r – 9, w latach 2018-2021 – 10, a w roku 2022 - 9

do szkół. Ponadto, Straży Miejskiej (z 8 do 10), Oczyszczalni Ścieków Warta S.A. (z 8 do 10). W 2020 roku powstała nowa jednostka budżetowa - Centrum Usług Komunalnych, która została wyposażona w 3 pojazdy, w 2021r - miała 5, a w 2022r. 6 pojazdów, wykorzystywanych do realizacji powierzonych zadań (m.in. gospodarka odpadami komunalnymi, utrzymanie terenów zielonych w Mieście).

(akta kontroli str. 567)

Prowadzone w Mieście analizy dotyczące stanu technicznego, wieku oraz wykorzystania poszczególnych samochodów służbowych miały na celu m. in. ocenę ich przydatności do dalszego użytkowania, stopnia wykorzystania oraz określenia potrzeb (nakładów finansowych) do projektu budżetu. Bieżącą kontrolę wykorzystania tych pojazdów prowadzono za pomocą kart pracy pojazdów, w których odnotowywano m.in. przebiegi oraz ilość zużytego paliwa.

(akta kontroli str. 510 i 515–519)

Zgodnie z art. 68 ust. 3 *ustawy o elektromobilności* od dnia 1 stycznia 2022 r. wykonując, zlecając lub powierzając wykonanie zadań publicznych podmiotom zewnętrznym, służby miejskie wymagały od potencjalnych wykonawców co najmniej 10% łącznego udziału we flocie pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym (co potwierdziła analiza wybranych pięciu dokumentacji związanych udzieleniem zamówień innym podmiotom).

(akta kontroli str. 676–693)

W latach 2018-2022 na potrzeby UM oraz podległych jednostek organizacyjnych gminy zakupiono łącznie 82 pojazdy samochodowe wśród których znalazły się: 43 pojazdy kategorii M1 i N1 (w tym 10 elektrycznych); jeden kategorii N2; trzy kategorii N3, cztery kategorii M2 (w tym dwa elektryczne) oraz 31 autobusów kategorii M3 (w tym osiem z napędem na paliwa alternatywne). W zrealizowanych zamówieniach nie było pojazdów napędzanych wodorem.

(akta kontroli str. 578-586)

Wyniki zleconej przez NIK kontroli³⁵ w zakresie spełnienia wymogów emisji spalin przez pojazdy wchodzące w skład floty Miasta oraz jego jednostek organizacyjnych³⁶ potwierdziły, że wszystkie skontrolowane pojazdy spełniały odpowiednie wymogi dotyczące emisji spalin oraz posiadały aktualne badania techniczne.

(akta kontroli str. 618)

Analizę kosztów i korzyści (AKK) sporządzono w 2018 r. Aktualizacje tego dokumentu opracowano dwukrotnie: w 2020 r. i w 2023 r. Działając zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 4 *ustawy o elektromobilności* AKK przesłana została ministrowi właściwemu do spraw energii i ministrowi właściwemu do spraw klimatu.

(akta kontroli str. 653–675)

Stosownie do art. 37 ust. 2 *ustawy o elektromobilności* zaktualizowana wersja AKK zawierała w szczególności: analizę finansowo-ekonomiczną, oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi, analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji.

W podsumowaniu przedmiotowego dokumentu wpisano jednak, że „*Przyjmując horyzont czasowy eksploatacji autobusów wynoszący 15 lat, zdyskontowane wydatki sprowadzono do wartości jednostkowej – kosztu wozokilometra. Z uwagi na wysokie wydatki inwestycyjne, analiza wykazała, że nawet w przypadku niskich kosztów eksploatacyjnych, wariant zakupu autobusów elektrycznych jest dalece mniej opłacalny od zakupu autobusów zasilanych olejem napędowym*”.

(akta kontroli str. 866)

³⁵ Wykonanej przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach

³⁶ Kontrolą objęto 14 pojazdów, które nie spełniały normy Euro II, i Euro III

Analiza dotycząca standardów emisyjności autobusów wykorzystywanych w komunikacji miejskiej wykazała, m.in., że stosownie do wymogu określonego w art. 68 ust. 4 *ustawy o elektromobilności* Miasto zapewniło w użytkowanej flocie pojazdów odpowiedni udział autobusów zeroemisyjnych: od dnia 1 stycznia 2021 r. udział takich pojazdów wynosił 16,1%, a od dnia 1 stycznia 2023 r. - 17,8%.

(akta kontroli str. 563)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Prezydent Miasta realizując zadania dotyczące organizacji ruchu, uwzględniał rozwiązania sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych. W ramach podjętych w okresie objętym kontrolą działań, zorganizowane zostały m. in. strefy „tempo 30”, ustanowiono strefy ograniczeń prędkości do 20 km/h (strefy zamieszkania), realizowano inwestycje infrastrukturalne, które miały wpływ na jakość powietrza. W obszarze funkcjonującej na terenie Miasta komunikacji miejskiej dokonywano stopniowej wymiany taboru (na nowocześniejszy i niskoemisyjny), wprowadzano zmiany w organizacji ruchu sprzyjające zwiększeniu liczby przewożonych pasażerów oraz uwzględniono szereg zachęt i udogodnień (w tym cenowych) w obowiązującej taryfie biletowej. Udział autobusów zeroemisyjnych we flocie wynosił 16,1% w 2021 r. oraz 17,8 w 2023, tj. więcej niż minimalny poziom określony w *ustawie o elektromobilności*. Użytkowany w Mieście oraz w podległych Prezydentowi Miasta jednostkach organizacyjnych tabor samochodowy, był na bieżąco wymieniany, pojazdy o najniższych normach emisji spalin stopniowo zastępowano nowszymi.

OBSZAR

3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do zapisu zawartego w § 16 pkt 16 ppkt 2 lit g, i ppkt 9 lit a – c załącznika nr 1 do Regulaminu organizacyjnego Urzędu³⁷, zadania własne Gminy dotyczące zatrzymania i zwracania dowodów rejestracyjnych lub odpowiadających im dokumentów zatrzymanych w wyniku kontroli, powierzone zostały Wydziałowi Spraw Obywatelskich³⁸.

(akta kontroli str. 760–762)

Zgodnie z wymogiem § 7 pkt 2 zarządzenia Naczelnika WSO z 29 grudnia 2022 r.³⁹, w ramach wewnętrznej organizacji Wydziału zadania związane z nadzorem nad stacjami kontroli pojazdów (SKP) przypisano Referatowi Komunikacji⁴⁰. W strukturze organizacyjnej Referatu wydzielone było jedno stanowisko do którego obowiązków należało m.in. wykonywanie zadań związanych z nadzorem i kontrolą SKP.

(akta kontroli str. 764–770)

Obowiązujące w Mieście polityki i programy nie obejmowały działań w zakresie nadzoru nad SKP oraz współpracy z organami kontroli ruchu drogowego w zakresie eliminowania z ruchu drogowego pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. W *Programie ochrony powietrza*, wyszczególnione zostały działania krótkoterminowe zaproponowane do realizacji dla źródła sektora transportu w momencie przekroczeń

³⁷ Zarządzenie Prezydenta z dnia 1 kwietnia 2021 r. (K.12.2021) w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu

³⁸ Zwany dalej „WSO” lub „Wydziałem”.

³⁹ Zarządzenie nr 4.2022 ze zm., tj. zarządzenia nr 1.2016 z 17 listopada 2016 r., nr 1.2021 z 29 października 2021 r., nr 1.2022 z 25 kwietnia 2022 r., nr 2.2022 z 9 czerwca 2022 r., nr 3.2022 z 29 sierpnia 2022 r., nr 4.2022 z 29 grudnia 2022 r.

⁴⁰ Zwany dalej „Referatem”

poziomów dopuszczalnych. Zaliczono do nich m.in. kontrole pojazdów w zakresie jakości spalin, polegające na prowadzeniu wzmożonej kontroli jakości spalin w ruchu ulicznym za pomocą analizatora spalin w pojazdach napędzanych silnikiem niskoprężnym (benzynowym) oraz dymomierza w pojazdach napędzanych silnikiem wysokoprężnym (diesla). Jako podmiot odpowiedzialny za realizację tego zadania wskazane zostały organy Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 720 i 714–715)

Z uzyskanych informacji od Komendanta Miejskiej Policji w Częstochowie oraz Śląskiego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że Miasto w badanym okresie nie podejmowało działań zmierzających do podjęcia współpracy w celu zawarcia porozumień w zakresie wspólnych kontroli ruchu drogowego w celu eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

(akta kontroli str. 806 i 808)

W badanym okresie⁴¹ liczba działających na terenie miasta stacji zmieniała się. Wg danych koniec każdego roku, na terenie miasta funkcjonowało ich 37 (w 2018 r.), 39 (w 2019 r.), 37 (w 2020 r.), 37 (w 2021 r.), 35 (w 2022 r.) i 35 (do końca II kwartału roku 2023).

(akta kontroli str. 723–731)

W badanym okresie WSO posiadał opracowane plany kontroli SKP, które obejmowały wszystkie funkcjonujące w mieście stacje. Opracowane dokumenty zakładały przeprowadzenie kontroli u wszystkich przedsiębiorców ale bez określenia konkretnych dat, jedynie wskazywano czasookres, np. pomiędzy czerwcem a sierpniem.

Stosownie do wymogu określonego w art. 83b ust. 2 pkt 1 *Prd*, w przywołanym okresie przeprowadzono 298 kontroli, we wszystkich funkcjonujących na terenie miasta SKP.

Analiza terminowości przeprowadzonych czynności wykazała, że spośród 198 kontroli⁴², 71 (tj. 35,8%) odbyło się w okresach przekraczających 12 miesięcy od daty poprzedniej kontroli. Odnotowane przekroczenia wynosiły od jednego do 252 dni (szczegółowy opis przedstawiono w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”).

(akta kontroli str. 723 – 731, 733–756)

W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości⁴³ podczas kontroli SKP w zakresie emisji spalin, Prezydent Miasta wydał trzy pisemne zalecenia pokontrolne, wskazując jednocześnie termin ich usunięcia. We wszystkich trzech przypadkach przedsiębiorcy poinformowali Miasto o wykonaniu zaleceń, m.in. poprzez dostarczenie do WSO aktualnych zaświadczeń legalizacji analizatorów spalin.

Weryfikacja realizacji zaleceń miała miejsce każdorazowo przy kolejnej kontroli rocznej.

(akta kontroli str. 776–804)

Wg danych zawartych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców⁴⁴, w latach 2017–2022, w działających w Częstochowie SKP przeprowadzonych zostało kolejno: 76 674, 92 793, 91 865, 90 902, 98 373 i 104 335 badań technicznych pojazdów. Wynik negatywy ze względu na niespełnienie wymagań technicznych związanych z emisją spalin ujawniono odpowiednio w dziewięciu (co stanowiło 0,01% przeprowadzonych badań), 161 (0,17%), 143 (0,15%), 59 (0,06%), 78 (0,07%) i 106 (0,1%) przypadkach.

(akta kontroli str. 1016)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie podejmował wspólnych działań z organami kontroli ruchu drogowego w zakresie przeprowadzania wyrywkowych kontroli pojazdów opuszczających stacje diagnostyczne.

⁴¹ Lata 2018 – II kw. 2023 r.

⁴² Przeprowadzonych w latach 2018 – 2023 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, tj. 23 maja 2023 r.)

⁴³ Zawarte w protokołach z przeprowadzonych kontroli, w dniu 9 września 2018 r., w dniu 16 października 2019 r. i w dniu 24 maja 2021 r.

⁴⁴ Dalej; CEPiK

Powyższe potwierdził Komendant Miejski Policji w Częstochowie oraz Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, którzy poinformowali, iż Prezydent Miasta nie występował o zawarcie porozumienia w zakresie prowadzenia wspólnych kontroli mających na celu eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

Komendant Miejski Policji poinformował ponadto, iż Komenda Miejska Policji w Częstochowie nie dysponuje urządzeniami technicznymi do badania emisji spalin w pojazdach, z kolei Śląski ITD. potwierdził posiadanie sześciu dymomierzy diagnostycznych typu „DS2 C”.

(akta kontroli str. 806 i 808)

W sprawie nie prowadzenia we współpracy z organami kontroli ruchu drogowego wrywkowych kontroli pojazdów w zakresie ich pełnej sprawności technicznej (w tym emisji spalin), Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że „(...) zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2022r., poz. 988 z późniejszymi zmianami), czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji. Uprawnienia do sprawdzania stanu technicznego pojazdu znajdującego się na drodze oraz uniemożliwienia korzystania z tego pojazdu, gdy m.in. stan ten narusza wymagania ochrony środowiska posiadają m. in. funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej oraz Służby Celno - Skarbowej, a także inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129 ust. 2 pkt 4, ust. 4a i 4aa, art. 129a ust. 2 ww. ustawy). Wobec powyższego nie przeprowadzono wrywkowych kontroli pojazdów opuszczających stacje diagnostyczne oraz zatrzymywanych w ramach rutynowych kontroli w zakresie ich pełnej sprawności technicznej oraz badania emisji spalin z uwagi na fakt, że obowiązujące regulacje prawne nie dają takich uprawnień upoważnionym pracownikom urzędu.”

(akta kontroli str. 721)

W Urzędzie nie dysponowano danymi dotyczącymi liczby zatrzymanych przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych, ani pozwoleń czasowych pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, UM nie prowadzi statystyk zatrzymywanych przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych. Organ rejestrujący nie zawsze ma wiedzę o zatrzymanym dokumencie, ponieważ zatrzymanie i zwrot często odbywa się poza tym organem. System informatyczny „SI POJAZD” nie informuje organu rejestrującego o zatrzymanych dokumentach, brak jest również możliwości wygenerowania w tym systemie raportu zatrzymanych dowodów rejestracyjnych (pozwoleń czasowych), a także odnotowania przyczyny zatrzymania dokumentu.

(akta kontroli str. 721)

Z uzyskanych przez Miasto informacji z Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych Centralnego Ośrodka Informatyki wynika, że w poddanej kontroli okresie liczba zatrzymanych dowodów rejestracyjnych wyniosła 1864 w 2018 r., 1431 w 2019 r., 829 w 2020 r., 761 w 2021 r. i 580 w roku 2022. Przekazane dane nie umożliwiają jednak identyfikacji poszczególnych dokumentów wg kryterium dot. niespełnienia wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

(akta kontroli str. 872)

W Urzędzie nie prowadzono również analiz działań SKP, w zakresie dopuszczania do ruchu pojazdów, które w wyniku wrywkowych kontroli uznano za niesprawne.

Odnośnie do powyższego, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że „Urząd Miasta Częstochowy nie prowadzi statystyk zatrzymywanych przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych i nie podejmuje kontroli SKP w efekcie ich analizy ponieważ, nie wynika to wprost z przepisów. W przypadku zatrzymania dowodu rejestracyjnego przez policję lub ITD, po upływie kilku lub kilkunastu dni od badania technicznego nie można

zarzucić diagnoście złamania prawa. Niemożliwe jest udowodnienie, że w dniu przeglądu technicznego pojazd był niesprawny lub emitował zanieczyszczenia przekraczające prawem normy.”

(akta kontroli str.721)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przeprowadzenie kontroli SKP z przekroczeniem 12-miesięcznego okresu licząc od dnia ostatniej kontroli, tj. naruszenie przepisu określonego w art. 83b ust.2 pkt 1 *ustawy Prd*.

W latach 2019-2023 (do dnia kontroli) w 71 przypadkach przeprowadzono kontrole SKP z przekroczeniem ww. okresu (licząc od dnia ostatniej kontroli), tj.:

- z 36 kontroli SKP przeprowadzonych w 2018 r., pięć wykonano po upływie od czterech do 100 dni po ww. terminie;
- z 41 kontroli SKP przeprowadzonych w 2019 r., 16 wykonano po upływie od 28 do 252 dni po ww. terminie;
- z 37 kontroli SKP przeprowadzonych w 2020 r., 19 wykonano po upływie od 11 do 241 dni po ww. terminie;
- z 37 kontroli SKP przeprowadzonych w 2021 r., 10 wykonano po upływie od jednego do 117 dni po ww. terminie;
- z 37 kontroli SKP przeprowadzonych w 2022 r., 16 wykonano po upływie od jednego do 60 dni po ww. terminie;
- z 10 kontroli SKP przeprowadzonych w 2023 r. (do dnia 23 maja), pięć wykonano po upływie od ośmiu do 11 dni po ww. terminie;

(akta kontroli: str. 723–731)

Jak wyjaśniła Naczelnik WSO, „(...) pracownicy urzędu przeprowadzają kontrole przedsiębiorców prowadzących SKP zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, który stanowi, że kontrolę przeprowadza się co najmniej raz w roku. Przepis ten nie wskazuje na obowiązek starosty przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy raz w ciągu jednego roku licząc od daty zakończenia poprzedniej kontroli czy też prowadzenia kontroli co najmniej raz na 12 miesięcy, tylko wskazuje na obowiązek przeprowadzenia kontroli co najmniej raz w roku, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Gdyby tak było przepis byłby doprecyzowany.”

(akta kontroli str. 810)

Zdaniem NIK, wymóg określony w art. 83b ust. 2 pkt 1 *ustawy Prd* – przeprowadzenie co najmniej raz w roku kontroli SKP, należy traktować jako okres 12 kolejnych miesięcy, liczony od dnia poprzedniej kompleksowej kontroli danej stacji. W ocenie NIK, rzetelne zaplanowanie kontroli SKP, a następnie wszczęcie jej z odpowiednim wyprzedzeniem może znacząco ułatwić przeprowadzenie takich kontroli w terminie 12-to miesięcznym.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, sprawowany w okresie objętym kontrolą nadzór Prezydenta Miasta nad działającymi w Częstochowie SKP, wykonywany był zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jednak wystąpiły przypadki przekroczenia 12-miesięcznego okresu, liczonego od dnia ostatniej kontroli, tj z naruszeniem art. 83b ust.2 pkt 1 *ustawy Prd*. Realizując planowane założenia, w kolejnych latach skontrolowane zostały wszystkie działające na terenie miasta SKP. W przypadku wystąpienia określonych nieprawidłowości w działalności poszczególnych stacji, podjęte czynności umożliwiły ich ujawnienie, oraz skuteczne wyeliminowanie.

Nie mniej jednak, niepodejmowanie współpracy z organami kontroli ruchu drogowego, dodatkowo utrudniało Prezydentowi Miasta podejmowanie skutecznych działań mających

na celu eliminację z ruchu drogowego pojazdów niespełniających odpowiednich norm emisji spalin.

Wniosek

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu terminowe przeprowadzanie kontroli rocznych w działających w mieście SKP.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 8 września 2023 r.

Kontroler
Jerzy Piasecki

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....

