



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2009 r.

**Pan
Prof. Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Plac Wszystkich Świętych 3/4
31-004 Kraków**

LKR-410-18-02/2009

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701, ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Krakowa (określanym również jako UMK lub Urząd) kontrolę działań podejmowanych w latach 2004-2009 (I półrocze) na rzecz usprawnienia systemu transportowego Krakowa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 października 2009 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 4 grudnia 2009 r., a także w wyniku kontroli Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przesyła Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane w okresie objętym kontrolą w celu poprawy funkcjonowania systemu transportowego Krakowa, pomimo stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Wyniki kontroli pozwalają na wyrażenie opinii, iż realizacja zadań wynikających z przyjętych strategii i planów przyczyniła się do poprawy funkcjonowania systemu transportowego w zakresie transportu zbiorowego. W okresie objętym kontrolą nie uzyskano natomiast zadowalających efektów w odniesieniu do działań mających poprawić stan istniejącej sieci drogowej. Negatywnie należy ocenić zarówno postępujący od wielu lat stopień dekapitalizacji sieci dróg, jak i brak realnych perspektyw dokończenia w najbliższych kilku latach obwodnicy wewnętrznej miasta Krakowa. Realizacja tej inwestycji znacznie usprawniłaby, zdaniem NIK, funkcjonowanie transportu indywidualnego, poprzez

zmniejszenie wszechobecných zatorów komunikacyjnych. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe.

1. W latach 2004 – 2009 (I półrocze) udział zrealizowanych wydatków na transport w całości wydatków budżetu Miasta Krakowa kształtował się na poziomie od 9,9% w 2005 r. do 28,4% w 2007 r. W strukturze wydatków transportowych, które w latach 2004-2008 wyniosły łącznie 2.545.801 tys. zł, dominującą pozycję (53,2%) stanowiły wydatki na zadania inwestycyjne w łącznej wysokości 1.355.474 tys. zł. W ww. okresie nastąpił wzrost wydatków na transport zbiorowy. W 2004 r. wydatki te stanowiły 13,4% wydatków transportowych ogółem, natomiast w 2008 r. już 71,8%. Omówione wyżej zmiany w strukturze wydatków na transport stanowiły odzwierciedlenie postulowanego w transportowych dokumentach planistycznych Miasta Krakowa, zwiększenia roli transportu zbiorowego kosztem transportu indywidualnego.

W ocenie NIK stopień wykorzystania w latach 2004-2008 zaplanowanych na transport środków finansowych nie budzi zastrzeżeń, gdyż stosunek wydatków zrealizowanych do planu wydatków po zmianach wynosił od 96,1% w 2004 r. do 99,6% w 2007 r.

2. NIK nie wnosi uwag do organizacji i dokonanego w Krakowie podziału zadań pomiędzy komórkami UMK i innymi jednostkami organizacyjnymi, mającego na celu właściwe planowanie i realizację działań w zakresie usprawnienia systemu transportowego. Zadaniem w zakresie planowania strategicznego, opracowywania wytycznych rozwoju systemu transportowego w kontrolowanym okresie zajmowały się: Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, a od 1 września 2007 r. Biuro Infrastruktury Miasta (utworzone zgodnie z zaleceniami po ocenie Zarysu Polityki Transportowej z 1993 r.). Natomiast zarządzaniem i prowadzeniem spraw związanych z transportem, wypełnianiem funkcji inwestorskich dla zadań inwestycyjnych w zakresie transportu zajmowały się jednostki organizacyjne miasta pełniące rolę zarządcy dróg i zarządcy ruchem na drogach tj. Zarząd Dróg i Komunikacji, następnie Krakowski Zarząd Dróg, Zarząd Dróg i Transportu, a od 1 października 2008 r. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu.

W ocenie NIK Biuro Infrastruktury Miasta, zgodnie z przypisanymi kompetencjami, uczestniczyło w działaniach mających na celu tworzenie warunków dla sprawniejszego i bezpieczniejszego transportu, poprawę dostępności komunikacyjnej tj. w działaniach w zakresie rozwoju sieci drogowo-ulicznej i parkingowej, rozwoju układu dróg rowerowych.

3. Izba nie wnosi uwag również do opracowywanych przez Urząd dokumentów planistycznych w zakresie usprawnienia systemu transportowego Miasta Krakowa. W kontrolowanym okresie podstawowymi dokumentami określającym kierunki rozwoju systemu transportowego były przyjęte Uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. Zarys Polityki Transportowej oraz obowiązująca od dnia 4 lipca 2007 r. „Polityka Transportowa dla Miasta Krakowa na lata 2007-2015”. Ponadto dokumentami zawierającymi założenia w zakresie kierunków rozwoju systemu transportowego były: „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa” uchwalone w dniu 16 kwietnia 2003 r. stosownie do postanowień art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, „Strategia Rozwoju Krakowa” uchwalona dnia 13 kwietnia 2005 r., „Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta Krakowa na lata 2007-2016” uchwalony dnia 14 lutego 2007 r., a następnie zmieniony Uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2007 r. Planowane do wdrożenia rozwiązania w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji drogowej (zgodne z ww. dokumentami) zawarte były w poddanych kontroli uchwalonych i obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 10 wyżej wymienionej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego². Według stanu na dzień 23 września 2009 r. Gmina Miejska Kraków miała uchwalonych i obowiązujących 57 planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały 15,8 % powierzchni Miasta, natomiast w trakcie sporządzania było 47 planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały 33,5 % powierzchni miasta. Fakt objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego stosunkowo niewielkiej powierzchni miasta Krakowa skutkowało wydłużeniem procesu przygotowania inwestycji drogowych, w związku z koniecznością uzyskania decyzji o warunkach zabudowy bądź odpowiednio decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.
4. Na podstawie analizy 20 największych realizowanych i planowanych do realizacji w okresie objętym kontrolą inwestycji transportowych, należy stwierdzić, iż te zadania inwestycyjne zostały uwzględnione w obowiązujących dokumentach planistycznych. NIK

¹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

² Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

zwraca jednak uwagę na fakt, iż realizacja w latach 2004-2009 (I półrocze) 9 spośród 20 największych zadań inwestycyjnych przebiegała w terminach innych niż pierwotnie planowane. Izba przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia dotyczące stwierdzonych opóźnień, złożone przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa Tadeusza Trzmiela, według których zmiany terminów realizacji części zadań inwestycyjnych wynikały m.in. z częstych zmian w obowiązujących przepisach oraz trudnościach w uzyskaniu prawa do terenów wyznaczonych pod inwestycje.

5. NIK pozytywnie ocenia efekt zakończonych inwestycji drogowych polegających na przebudowie Ronda Grzegórzeckiego oraz Ronda Mogilskiego. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania konstrukcyjne, osiągnięto w tych miejscach efekt polegający na zwiększeniu przepustowości, a ruch pojazdów komunikacji zbiorowej na tych rondach został oddzielony od ruchu indywidualnego, co zdaniem NIK wpływa pozytywnie zarówno na przepustowość tych węzłów, jak i sprawność funkcjonowania komunikacji miejskiej. Ustalenia kontroli wskazują również na zwiększenie przepustowości Alei 29 Listopada uzyskane w wyniku przebudowy tej arterii komunikacyjnej.

W ocenie NIK przepustowość pozostałych dwóch poddanych oględzinom węzłów drogowych, tj. Ronda Ofiar Katynia oraz skrzyżowania ulic Klimeckiego i Powstańców Wielkopolskich, jest niewystarczająca dla sprawnej obsługi bieżącego ruchu kołowego, co jest przyczyną powstawania, szczególnie w godzinach szczytu, zatorów komunikacyjnych. Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2007-2016 zakłada kompleksową przebudowę wyżej wymienionych węzłów komunikacyjnych.

Zdaniem NIK pozytywnie należy ocenić sposób funkcjonowania krakowskiej komunikacji miejskiej, która poddawana była systematycznemu monitoringowi, uwzględniającemu również opinie pasażerów. Wprowadzony system TTSS (Tram Traffic Supervising System) umożliwiał zarówno bieżący monitoring poszczególnych składów tramwajowych, jak i nadawanie im priorytetu w sygnalizacji świetlnej. Ustalenia kontroli wskazują, iż zarówno przy realizacji nowych inwestycji transportowych jak i przebudowie istniejących ciągów komunikacyjnych uwzględniono rozwiązania nadające priorytet dla pojazdów komunikacji miejskiej (m.in. tzw. buspasy), co w opinii NIK miało wpływ na zwiększenie, na wybranych odcinkach prędkości pojazdów komunikacji zbiorowej.

Na pozytywną ocenę funkcjonowania komunikacji miejskiej w Krakowie wpływa również fakt, iż w latach 2006-2008 Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A.

w Krakowie zrealizowało I etap projektu pn. „Zintegrowany transport publiczny w aglomeracji krakowskiej”. W wyniku realizacji tego projektu osiągnięto m.in. następujące rezultaty: zakup 24 sztuk taboru komunikacji zbiorowej, 20 nowozbudowanych zintegrowanych przystanków komunikacji zbiorowej, 4 km zmodernizowanych linii tramwajowych (podwójny tor), 4 km zmodernizowanej sieci trakcyjnej, 426 m wyremontowanych murów oporowych, jeden węzeł rozjazdów, siedem zmodernizowanych skrzyżowań, jedną sygnalizację akomodacyjną cykliczną, dwa wyremontowane wiadukty tramwajowe.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, iż w wyniku realizacji inwestycji polegających na modernizacji obiektów i urządzeń zasilania trakcji tramwajowych osiągnięto m.in. zmniejszenie czasu przerw w zasilaniu, a co za tym idzie zwiększenie niezawodności ruchowej taboru.

6. Ustalenia kontroli wskazują, iż istniejący obecnie system obwodnic Krakowa, tj. III obwodnicy (obwodnica wewnętrzna łącząca poszczególne dzielnice) oraz IV obwodnicy (obwodnica miasta), należy uznać za niepełny. Obwodnica miasta zaawansowana jest w około 50% jej planowanej długości, przy czym należy zaznaczyć, iż istniejący odcinek umożliwi objazd Krakowa od strony południowej przez ruch tranzytowy na kierunku wschód – zachód, co ma pozytywny wpływ na płynność ruchu na obszarze samego miasta. Istniejące odcinki III obwodnicy wpływają jedynie na poprawę płynności ruchu pomiędzy dwoma dzielnicami miasta, tj. Krowodrzą i Nową Hutą. Planowane na rok 2016 domknięcie III obwodnicy ma według założeń umożliwić sprawną komunikację pomiędzy wszystkimi czterema dzielnicami. W ocenie NIK prawdopodobieństwo dotrzymania tego terminu wydaje się być mało realne, ze względu na zakres koniecznych do wykonania robót (m.in. budowa dwóch mostów oraz tzw. Trasy Zwierzynieckiej, w ciągu której przewidziano drążenie tunelu), a co za tym idzie kwot potrzebnych do sfinansowania przedsięwzięcia.
7. W toku prowadzonej kontroli stwierdzono bardzo wysokie tempo dekapitalizacji dróg na terenie Krakowa. W latach 2000-2008 łączna wartość wskaźnika dekapitalizacji dla dróg krajowych, powiatowych i wojewódzkich uległa zwiększeniu z 40% do 65%. W ocenie Izby wysoki stopień dekapitalizacji dróg może negatywnie wpływać na sprawność układu komunikacyjnego Krakowa i ograniczać pozytywne skutki innych działań podejmowanych w zakresie poprawy funkcjonowania systemu transportowego.
8. Izba pozytywnie ocenia fakt przeprowadzania w kontrolowanym okresie szeregu akcji mających na celu zachęcenie mieszkańców miasta do korzystania z komunikacji

zbiorowej i rowerów m.in. w ramach cyklicznie prowadzonej kampanii Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu i Europejski Dzień bez Samochodu oraz projektu unijnego Caravel Civitas II.

9. Uwagi NIK dotyczą braku ze strony UMK dostatecznego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, pełniącym w imieniu Prezydenta w latach 2004-2008 rolę zarządcy dróg, gdyż nie wywiązywały się one z obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej, nałożonego art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³. W ocenie NIK opracowanego w 2005 r. na zlecenie Urzędu przez firmę zewnętrzną dokumentu pn. „Program modernizacji i rozwoju układu drogowego” nie można traktować jako projektu planu rozwoju sieci drogowej, gdyż ograniczał się on tylko do inwestycji komunikacyjnych dotyczących podstawowego układu drogowego miasta, uwzględnionych również w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa”.
10. NIK pozytywnie ocenia zlecenie przez Urząd w 2004 r. wykonania przez firmę zewnętrzną analizy i oceny realizacji założeń przyjętych w Zarysie Polityki Transportowej z 1993 r. Analiza ta wskazała m.in., iż podjęto szereg działań sprzyjających realizacji założeń Zarysu Polityki Transportowej tj. działań na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu w mieście. Nie mniej jednak nie spełniono założeń dotyczących udziału poszczególnych środków transportu w transporcie ogółem (m.in. postulowanego 75% udział komunikacji zbiorowej), niewykorzystano wszystkich potencjalnie możliwych instrumentów polityki, niezrealizowano założeń w zakresie tworzenia zintegrowanego systemu transportu, nie spełniono założeń dotyczących budowy tras rowerowych, budowy III obwodnicy, budowy parkingów Park&Ride, wykorzystania kolei w obsłudze komunikacyjnej miasta. Powyższa analiza była również podstawą opracowania „Polityki transportowej na lata 2007-2015”, która została opracowana zgodnie z założeniami zawartymi w innych dokumentach strategicznych przygotowanych przez Urząd. W dokumencie tym wskazano cel główny, cele szczegółowe i zadania służące realizacji celów. Ocena założeń Polityki ma nastąpić w połowie okresu jej obowiązywania tj. w 2011 roku. Na zlecenie Urzędu została opracowana przez firmę zewnętrzną ekspertyza, w której przedstawiono mierniki realizacji celów i zadań Polityki Transportowej. Dokument ten opracowany został w ciągu dziewięciu miesięcy, a nie jak założono w Polityce Transportowej w ciągu trzech miesięcy od jej uchwalenia. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż mierniki służące ocenie zgodności działań z założeniami Polityki

³ (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

Transportowej nie zostały przyjęte do stosowania w sposób sformalizowany (np. w formie Zarządzenia Prezydenta).

11. Inwestycje i inne działania zaplanowane do wykonania (wraz ze źródłami finansowania), służące realizacji celów przyjętych w Polityce Transportowej, wyszczególnione zostały w programie „Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego” (ZRPTP), realizowanym w ramach „Strategii Rozwoju Krakowa”. W kontrolowanym okresie opracowano trzy wersje ZPRTP (z dnia 24 sierpnia 2004 r. z dnia 17 grudnia 2008 r. i z dnia 17 czerwca 2009 r.). Na pozytywną ocenę NIK zasługuje fakt sprawozdawania stopnia wykonania zadań założonych w ZPRTP z 2004 r. w ramach realizacji „Strategii Rozwoju Krakowa” (Cel operacyjny - Poprawa dostępności komunikacyjnej). W kontrolowanym okresie sporządzono łącznie trzy sprawozdania z realizacji ZPRTP z 2004 r. Uwagi NIK dotyczą natomiast sposobu sprawozdawania, który nie pozwala na jednoznaczną ocenę realizacji poszczególnych zadań zaplanowanych w ramach celów krótkookresowych w ZPRTP z 2004 r. I tak w sprawozdaniu z 2006 r. (sporządzonym przez ówczesną jednostkę koordynującą – Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska) wykazano stopień wykonania tylko części zadań, zaplanowanych w ZPRTP. Natomiast w sprawozdaniach z lat 2007 i 2008 (sporządzonych przez jednostkę koordynującą - Biuro Infrastruktury Miasta) wykazywano stopień realizacji części celów/priorytetów (np. wykorzystanie sieci kolejowej dla potrzeb transportu miejskiego i aglomeracyjnego, w tym: długość zmodernizowanych/wybudowanych linii kolejowych, liczba wybudowanych przystanków kolejowych) bez podziału na poszczególne zadania. Natomiast przyjęte w ZPRTP z 2004 r. cele średnio i długoterminowe (zaplanowane do realizacji po 2008 r.) nie były przedmiotem sprawozdań, a z momentem wejścia w życie ZPRTP z 2008 r. przestały obowiązywać.

Analiza inwestycji/zadań wykonanych w kontrolowanym okresie wskazuje, iż większość (ok. 80 %) z założonych w ZPRTP z 2004 r. na lata 2004-2008 zadań (tj. zadań krótkoterminowych) zostało zrealizowanych. Część zadań niezrealizowanych przyjęto do realizacji w ZPRTP z 2008 r. i z 2009 r., z realizacji pozostałych zrezygnowano na rzecz innych zadań.

Cele i zadania służące osiągnięciu zakładanych celów, jak również mierniki ich realizacji podane w ZPRTP z 2008 r. oraz z 2009 r., były zgodne z przyjętymi w „Polityce Transportowej Miasta Krakowa na lata 2007-2015”. W ZPRTP z 2008 r. i z 2009 r. zidentyfikowano trzy grupy wskaźników monitorujących efekty planu dotyczące produktu, rezultatu i oddziaływania. Efekty realizacji obowiązującego ZPRTP powinny

być wykazane w sprawozdaniu z jego realizacji za 2009 r. Zakłada się, iż efekty realizacji założeń ZPRTP będą również widoczne w planowanych do przeprowadzania w sposób cykliczny co kilka lat Kompleksowych Badaniach Ruchu.

12. NIK nie wnosi uwag do realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli zarządzania drogami publicznymi w Krakowie w latach 2005-2006.
13. Na pozytywną ocenę Izby zasługuje podejmowana przez Urząd współpraca z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, w celu usprawnienia systemu transportowego w mieście. W ramach współpracy z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w kontrolowanym okresie Gmina Miejska Kraków zawarła porozumienie na realizację odcinka drogi ekspresowej S-7 tzw. Trasę Nowohucką. Gmina nie wywiązała się ze wszystkich nałożonych na nią obowiązków w zakresie przekazania GDDKiA gruntów pod realizację tej inwestycji, gdyż jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta przyczyną nieprzekazania przez Gminę wszystkich gruntów wskazanych w porozumieniu była zmiana przepisów w tym zakresie.

W ramach współpracy z innymi organami samorządu terytorialnego Gmina zawarła m.in. porozumienia z Województwem Małopolskim dotyczące współpracy przy opracowywaniu koncepcji programowo-przestrzennej budowy ul. Gen. Wittek (Trasa Balicka) oraz budowy odcinka węzeł Modlnica – węzeł Nowohucki, porozumienia międzygminne z 13 gminami w zakresie realizacji wspólnej komunikacji miejskiej z jednolitym systemem taryfowym, porozumienia z PKP Przewozy Regionalne dotyczące wspólnego biletu na przejazdy aglomeracyjne pociągami i środkami komunikacji miejskiej w Krakowie. W celu poprawy bezpieczeństwa na drogach Miasto współpracowało z Komendą Miejską w Krakowie oraz z Małopolską Komendą Wojewódzką w Krakowie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o rozważenie podjęcia działań mających na celu zmniejszenie stopnia dekapitalizacji systemu drogowego Krakowa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. Adresat

2. Delegatura NIK w Warszawie

3. Akta kontroli