



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2009 r.

**Pani
Joanna Niedziałkowska
Dyrektor
Zarządu Infrastruktury
Komunalnej i Transportu
w Krakowie
ul. Centralna 53,
31-586 Kraków**

P/09/178
LKR-410-18-03/2009

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, zwanym dalej „Zarządem” lub „ZIKiT”, kontrolę działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w Krakowie w okresie od 2004 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 14 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia działania ZIKiT zmierzające do usprawnienia systemu transportowego w Krakowie, wskazując jednocześnie na nieprawidłowości związane z rażąco wysokim stanem dekapitalizacji dróg na terenie miasta, na który to stan ZIKiT, jako jednostka powstała w 2008 r., miała znikomy wpływ. Stwierdzono bowiem, że:

1. Przedmiotem podstawowej działalności ZIKiT, jako samodzielnej jednostki organizacyjnej Gminy Miejskiej Kraków, jest organizowanie, nadzorowanie i prowadzenie, w szczególności (m.in.) zadań związanych z pełnieniem funkcji zarządu dróg publicznych,

pełnieniem funkcji zarządzającego ruchem na drogach publicznych, zarządzaniem infrastrukturą transportu zbiorowego oraz obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, organizowaniem i zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym oraz transportem aglomeracyjnym, utrzymaniem ścieżek i szlaków rowerowych oraz infrastruktury rowerowej.

2. ZIKiT, zgodnie z zapisem w regulaminie organizacyjnym, opracował projekt planu rozwoju sieci drogowej o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Projekt ten, dotyczył realizacji, w okresie od 2009 do 2013 r., 18 inwestycji na łączną kwotę 590.091.000 zł i został przesłany do Urzędu Miasta Krakowa w dniu 29 kwietnia 2009 r. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że jednostki organizacyjne pełniące przed utworzeniem ZIKiT funkcje zarządu nad drogami publicznymi w Krakowie, nie dotrzymały wymienionego wyżej ustawowego obowiązku opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, którą to nieprawidłowość NIK ocenia negatywnie.

3. ZIKiT realizował plany rozbudowy sieci komunikacji zbiorowej, mających na celu poprawę układu komunikacyjnego, w zakresie m.in. krakowskiego szybkiego tramwaju, szybkiej kolei aglomeracyjnej, budowy ulic głównych przyspieszonych, w tym estakad i tuneli. W realizowanych przedsięwzięciach wdrażano rozwiązania w zakresie usług dla osób niepełnosprawnych i starszych. NIK pozytywnie ocenia podejmowane inne działania w celu usprawnienia komunikacji miejskiej polegające m.in. na wyznaczeniu strefy płatnego parkowania, obejmującej ulice wewnątrz tzw. drugiej obwodnicy oraz ograniczonego ruchu w centrum miasta – wewnątrz pierwszej obwodnicy, wprowadzeniu wspólnego biletu dla różnych form komunikacji zbiorowej oraz wytyczania odrębnych pasów ruchu dla autobusów, tzw. „buspasów”, których łączna długość, oddanych do eksploatacji w poddanym kontroli okresie i realizowanych w trakcie trwania kontroli, wyniosła 22,3 km. Stworzona też została koncepcja systemu „*park and ride*” oraz wykorzystywane były propozycje w zakresie organizacji ruchu, zgłaszane przez jego użytkowników w skargach i wnioskach. Szczegółowa analiza 129 skarg wykazała zasadność w 52 przypadkach, co skutkowało podjęciem działań, zmierzających do realizacji zawartych w nich propozycji.

4. Pozytywnie ocenić należy również efekt zakończonych inwestycji drogowych na terenie miasta poddanych w trakcie kontroli oględzinom, tj. przebudowy Ronda Grzegórzeckiego oraz Ronda Mogilskiego. Stwierdzono bowiem, że przy przyjętych rozwiązaniach konstrukcyjnych, osiągnięto w tych miejscach maksymalny efekt polegający na zwiększeniu przepustowości, a tym samym ograniczenia lub też wyeliminowaniu zjawiska powstawania zatorów drogowych. Dodatkowo, ruch pojazdów komunikacji miejskiej na tych

rondach, został oddzielony od ruchu ogólnego, co pozytywnie wpływa zarówno na przepustowość tych węzłów, jak i na sprawność funkcjonowania komunikacji miejskiej. Porównanie wskaźników wypadkowości przed i po modernizacji na ww. węzłach oraz w ciągu Alei 29 Listopada, które również poddane zostały przebudowie, wskazuje na zmniejszenie liczby kolizji a zwiększenie liczby wypadków z udziałem poszkodowanych, co pośrednio wskazywać może na zmniejszenie zatorów oraz zwiększenie prędkości pojazdów na tych odcinkach. Jedynym stwierdzonym mankamentem technicznym na Rondzie Mogińskim jest wypełnienie pasa rozdzielającego jezdnie ul. Lubomirskiego za pomocą luźnego tłucznia kamiennego, który przesypuje się na jezdnię, stwarzając tym samym zagrożenie dla ruchu pojazdów. Przepustowość pozostałych dwóch poddanych oględzinom węzłów drogowych, tj. Ronda Ofiar Katynia oraz skrzyżowania ul. Klimeckiego i Powstańców Wielkopolskich, jest niewystarczająca dla sprawnej obsługi bieżącego ruchu kołowego, co jest przyczyną powstawania, szczególnie w godzinach szczytu, zatorów komunikacyjnych. Zaznaczyć jednak należy, że w WPI zaplanowano kompleksową przebudowę tych węzłów, a w czasie prowadzenia kontroli trwały już czynności zmierzające do wyłonienia wykonawców robót w ww. miejscach.

5. NIK pozytywnie ocenia fakt wprowadzenia oraz jakość wdrażania polityki rowerowej na terenie miasta. Zarządzeniem Prezydenta Miasta wprowadzone zostały w 2004 r. „Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Krakowa” określające m. in. ogólne zasady organizacyjne ruchu rowerowego, ogólne wymagania techniczne dla tras rowerowych oraz wymagania techniczne dla poszczególnych kategorii tras. W 2006 r. został również opracowany „Program budowy infrastruktury rowerowej w Krakowie”, „Koncepcja wypożyczalni rowerów miejskich, parkingów i stojaków rowerowych” – zrealizowana do końca trwania czynności kontrolnych oraz zaktualizowano „Studium systemu podstawowych tras rowerowych w Krakowie”. W WPI założono również w planach budowy nowych lub modernizacji istniejących dróg, tworzenie równoległych do nich ścieżek rowerowych. Wyniki oględzin pozwalają na stwierdzenie, że zrealizowane do tej pory projekty ścieżek rowerowych umożliwiają bezpieczne poruszanie się po nich jednoślადami, w oddzieleniu od ruchu ogólnego. Zastosowane oznakowanie oraz rozwiązania techniczne rozdzielające ruch rowerowy od ogólnego powodują, że użytkowanie ciągów rowerowych w sposób nieprawidłowy, np. poprzez parkowanie pojazdów, należy do zjawisk incydentalnych. Zaznaczyć jednak należy, że w chwili obecnej istniejące ścieżki rowerowe nie tworzą jeszcze na terenie miasta spójnej sieci. Zastrzeżenia NIK budzi tempo realizacji „Programu budowy infrastruktury rowerowej” w którym założono, do 2010 r., budowę 111,3 km ścieżek

rowerowych. Wg ustaleń kontroli, w latach 2006 – 2008 zdołano wybudować jedynie 33,1 km ścieżek, co wzbudza uzasadnione obawy co do pełnej realizacji przyjętego planu w założonym terminie i zasługuje na negatywną ocenę. Izba przyjmuje jednak do wiadomości wyjaśnienia Pani Dyrektor, że powodem opóźnienia w realizacji I etapu planu budowy tras rowerowych był niedobór środków finansowych.

6. NIK nie wnosi zastrzeżeń co do sposobu przeprowadzania oraz zakresu monitoringu ruchu drogowego na terenie miasta. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w okresie objętym kontrolą pomiary natężenia ruchu objęły 68% krakowskich skrzyżowań oraz przejazdy kolejowe, miały one charakter procesu ciągłego i były na bieżąco wykorzystywane do zarządzania sygnalizacją na poszczególnych węzłach. Szczególne znaczenie w tym procesie miało wdrożenie Obszarowego Systemu Sterowania Ruchem (*UTCS*) oraz Systemu Nadzoru Ruchu Tramwajowego (*TTSS*) umożliwiających m.in. bieżący monitoring ruchu drogowego oraz tramwajowego na terenie miasta oraz optymalizację ustawień sygnalizacji świetlnej w oparciu o dane pochodzące z monitoringu.

7. Negatywnie należy ocenić bardzo wysokie tempo dekapitalizacji dróg na terenie miasta, zarówno gminnych, jak i powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych. Stwierdzono bowiem, że w latach 2000 – 2008 wartość wskaźnika dekapitalizacji dróg gminnych mierzonego jako stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości, wzrosła z 37 do 87%, tj. o 50 punktów procentowych. Przy łącznej długości dróg gminnych wynoszącej na koniec 2008 r. 764 km oznacza to, że remontu wymaga obecnie ok. 665 km tych dróg. Łączna wartość wskaźnika dekapitalizacji dla dróg powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych również w ww. okresie uległa zwiększeniu z 40 do 65%, tj. o 25 punktów procentowych. Do takiego stanu rzeczy, zdaniem NIK, mógł przyczynić się głównie gwałtowny wzrost liczby pojazdów oraz niewystarczające nakłady na remonty oraz utrzymanie dróg, których łączna wartość w objętym kontrolą okresie wyniosła 138.685 tys. zł, tj. średnio ok. 30,8 tys. zł w skali roku. Natomiast wskaźnik liczby zarejestrowanych pojazdów, w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców, wzrósł z 397 w roku 2000 do 564 w roku 2008, tj. o 70,4%. NIK przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora, że do obecnego stanu dróg na terenie Krakowa przyczynił się czas ich powstania, datowany na lata 50-te i 60-te ubiegłego wieku oraz brak przeprowadzenia większych prac remontowych, wynikający z wieloletniego niedofinansowania drogownictwa.

8 NIK pozytywnie ocenia sposób funkcjonowania krakowskiej komunikacji miejskiej. Jej działanie poddawane było systematycznemu monitoringowi, uwzględniającemu również opinie pasażerów. Wprowadzony system TTSS umożliwiał zarówno bieżący monitoring

poszczególnych składów tramwajowych, jak i nadawanie im priorytetu w sygnalizacji świetlnej. Systematycznie prowadzona była polityka uruchamiania kolejnych buspasów. Oddawane do użytku nowe inwestycje komunikacyjne lub przebudowa istniejących ciągów komunikacyjnych jak n.p. ronda: Mogilskie i Grzegórzeckie oraz Al. 29 Listopada, uwzględniały rozwiązania nadające priorytet dla pojazdów komunikacji miejskiej. Systematycznemu zwiększaniu ulegał odsetek tramwajów oraz autobusów przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych. W przypadku autobusów osiągnął on na koniec 2008 r. 93%. W latach 2000 – 2008 nastąpił wzrost wartości wskaźnika liczby osób, które korzystały średniorocznie codziennie z komunikacji miejskiej, w relacji do liczby mieszkańców miasta, z 470 do 665. Potwierdzeniem sprawnego działania transportu zbiorowego w Krakowie było zajęcie przez miasto, w 2008 r., 9 miejsca w światowym rankingu tygodnika „Forbes”, klasyfikującego światowe aglomeracje wg sprawności działania komunikacji publicznej. W gronie wyróżnionych metropolii, obok Krakowa, znalazły również się m. in. takie miasta jak: Hongkong, Berlin, Londyn i Osaka.

9. Zastrzeżeń nie budzi realizacja przez ZIKiT wniosków pokontrolnych NIK, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 grudnia 2008 r. Stwierdzono bowiem, że Zarząd podjął działania zmierzające do zapewnienia dokonywania okresowych kontroli stanu dróg, wynikającej z art. 62 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego (Dz. U. z 6 lipca 1994 r. 2006 r., Nr 156, poz. 1118, j.t.) oraz doprowadzenia ewidencji dróg do pełniej zgodności z wymaganiami ustawowymi, na mocy § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 25 kwietnia 2005r., Nr 67, poz.582).

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, działając w oparciu o art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zagrożenia dla pojazdów wynikającego z niezestalenia wypełnienia pomiędzy pasami jezdni ul. Lubomirskiego.
2. Podjęcie działań zmierzających do obniżenia bardzo wysokiego wskaźnika dekapitalizacji dróg gminnych na terenie miasta Krakowa.

Równocześnie informuję, że przysługuje Pani Dyrektor – zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK – prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do zawartych

w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Krakowie w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

O sposobie wykorzystania przedstawionych uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia proszę poinformować Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Krakowie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia lub, w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, od daty otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ustawy o NIK.