



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR. 410.011.01.2023

Pan
Prof. dr hab. Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4,31-004 Kraków (dalej: <i>Urząd, UMK</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa, od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Polityka kształtowania zachowań komunikacyjnych.2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych.3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez Gminę Miejską Kraków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli ¹ 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr del Fidali, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/44/2023 z 10 maja 2023 r.2. Dominika Stępień, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/46/2023 z 10 maja 2023 r.3. Dariusz Jankowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/45/2023 z 10 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ 1 września 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Gmina Miejska Kraków (dalej: GMK lub Gmina) podejmowała prawidłowe działania na rzecz ograniczania zanieczyszczeń komunikacyjnych. Wprowadzano strefy ruchu Tempo-30, strefy ograniczonego ruchu, wyznaczano buspasy, rozwijano elektroniczny system sterowania ruchem oraz podjęto uchwały w sprawie ustanowienia dwóch stref czystego transportu (SCT). Podejmowane przez Gminę działania nie były jednak w pełni skuteczne. Poziom stężeń dwutlenków azotu (NO_2), tj. głównego zanieczyszczenia transportowego w Krakowie, przekraczał dopuszczalne granice⁴ i był ponad 4-krotnie wyższy niż zalecane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) poziomy stężenie NO_2 . W ocenie NIK niepełna skuteczność działań Gminy wynikała przede wszystkim z nieosiągnięcia celu określonego w *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących (Plan transportowy lub Plan)*⁵ przyjętego na okres do 2024 r. dotyczącego udziału podróży transportem zbiorowym w Krakowie na poziomie co najmniej 60%. Punktem wyjścia dla Gminy były wyniki badań z 2010 r. wskazujące, że udział podróży komunikacją zbiorową w Krakowie wynosił ok. 50%, w konsekwencji zakładano wzrost tego wskaźnika o przynajmniej 10 punktów procentowych (p.p.). Tymczasem od 2013 r., kiedy to uchwalono *Plan transportowy*, udział podróży komunikacją miejską spadał, tj. uzyskano efekt odwrotny od zamierzonego. Wykorzystanie samochodów osobowych wzrastało, pomimo wprowadzenia ograniczeń w indywidualnym ruchu tych pojazdów. W ocenie NIK atrakcyjność komunikacji zbiorowej i zachęty do korzystania z niej okazały się niewystarczające, nie tylko do zmiany przyzwyczajeń komunikacyjnych kierowców samochodów, ale także do utrzymania udziału podróży komunikacją zbiorową w Krakowie na poziomie z 2010 r. Według ostatnich wyników weryfikacji kompleksowego badania ruchu w Krakowie przeprowadzonej w 2018 r. udział podróży komunikacją publiczną wyniósł 29,7% (spadek o 6,6 p.p. w stosunku do wyników badań z 2013 r.). Tendencję taką potwierdzają także wyniki badań prowadzonych na zlecenie Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A.⁶ wskazujące, że udział podróży z wykorzystaniem usług komunikacji miejskiej w latach 2016-2022 spadł o 15 p.p. (z poziomu 51% w 2016 r. do poziomu 36% w 2022 r.).

Gmina rzetelnie identyfikowała problem zanieczyszczeń komunikacyjnych i wskazała w dokumentach strategicznych działania, które miały na celu ich ograniczenie. Dostrzeżono w nich potrzebę ograniczenia ruchu samochodowego i promowanie korzystania z komunikacji zbiorowej, rowerów i środków transportu zeroemisyjnego. NIK zwraca jednak uwagę, że główne założenia najważniejszego dokumentu określającego kierunki rozwoju transportu publicznego, czyli *Planu transportowego*, od czasu jego uchwalenia w 2013 r. uległy zmianie, przez co stał się on nieaktualny. Zmienił się kształt i rodzaj sieci infrastruktury drogowej, kształt sieci komunikacji zbiorowej, urbanistyka Krakowa oraz udział podróży poszczególnymi środkami transportu. Ponadto, *Plan transportowy* nie został dostosowany do wymogów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o *elektromobilności i paliwach alternatywnych*⁷ w terminie do 22 lutego 2019 r., co było niezgodne z art. 80 tej ustawy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ Poziomy przekroczeń stężeń NO_2 odniesiono do średniorocznego poziomu notowanego w latach 2018-2021 r. z pominięciem 2022 r., z uwagi na niekompletność pomiarów (na stacji pomiarowej, na której notowane były najwyższe stężenia) spowodowanych remontem sieci ciepłowniczej.

⁵ Uchwała nr LXXX/1220/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Planu.

⁶ Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa – podsumowanie wyników 2022.

⁷ Dz. U. z 2023, poz. 875, ze zm. dalej: ustawa o elektromobilności.

Gmina tworzyła warunki na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń komunikacyjnych w ramach organizacji ruchu. W swojej działalności wykorzystywała pojazdy nisko i zeroemisyjne, a wymagany udział autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem w użytkowanej flocie pojazdów zapewniono już w 2021 r. Liczba autobusów elektrycznych, wykorzystywanych w komunikacji, której organizatorem była Gmina, wzrosła w okresie objętym kontrolą o ponad 200%. NIK pozytywnie ocenia podjęcie działań mających na celu ustanowienie SCT, która ma zacząć obowiązywać od 1 lipca 2024 r., jednak podkreśla, że nieokreślenie w projekcie uchwały w *sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie* dokładnych granic strefy oraz sposobu organizacji ruchu stwarza ryzyko jej uchylecia przez sąd administracyjny. NIK zwraca także uwagę, że w wyniku wyznaczenia granic administracyjnych Krakowa jako granic strefy, sieć istniejących parkingów Park&Ride (P&R) na terenie Krakowa znalazła się wewnątrz strefy i nie będzie mogła być wykorzystana przez przyjeżdżających do Krakowa pojazdami niespełniającymi wymagań wjazdu do SCT. NIK ocenia pozytywnie wprowadzenie bardziej rygorystycznych ograniczeń do wjazdu do SCT dla pojazdów napędzanych silnikiem diesla, ponieważ do wjazdu do SCT w przyjętym kształcie będą uprawnione samochody osobowe napędzane silnikiem diesla i silnikiem benzynowym emitujące, porównywalne ilości tlenków azotu (zgodnie z normami Euro). NIK zwraca jednak uwagę, że do wjazdu do SCT, na podstawie daty produkcji, uprawnione będą pojazdy pochodzące spoza UE, które nie przeszły procedury potwierdzającej spełnienia określonej normy Euro. Stwarza to ryzyko dopuszczenia do wjazdu do SCT pojazdów emitujących nadmierne zanieczyszczenia.

Gmina prowadziła politykę kształtowania zachowań komunikacyjnych sprzyjającą ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych. W jej ramach realizowano działania edukacyjne, zachęcano do korzystania z komunikacji miejskiej, transportu zeroemisyjnego oraz rowerów. Zarówno mieszkańcy, jak i osoby przebywające czasowo w Krakowie, byli na bieżąco informowani o stanie jakości powietrza m.in. poprzez stronę internetową Magiczny Kraków, aplikację mobilną Powietrze Kraków, paski informacji pasażerskiej w pojazdach komunikacji zbiorowej oraz na tablicach Dynamicznej Informacji Pasażerskiej. W ocenie NIK działania te przyczyniły się do wzrostu liczby osób poruszających się po Krakowie rowerami oraz pojazdami elektrycznymi.

NIK ocenia pozytywnie działania GMK na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin, w szczególności współpracę z Policją w zakresie kontroli spełniania wymogów dotyczących emisji spalin przez pojazdy poruszające się po Krakowie. Przekazane przez Gminę analizatory spalin były istotnym wsparciem dla funkcjonariuszy Policji prowadzących kontrole pojazdów na drogach w Krakowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka kształtowania zachowań komunikacyjnych – identyfikacja problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina Miejska Kraków identyfikowała problem jakości powietrza związanego z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi. Na terenie Gminy funkcjonowało osiem⁹ referencyjnych stacji monitoringu jakości powietrza, w tym dwie stacje komunikacyjne (al. Krasieńskiego, ul. Dietla), dwie stacje przemysłowe (ul. Bulwarowa, os. Wadów) oraz cztery stacje tła miejskiego (os. Swoszowice, os. Piastów, ul. Złoty Róg, ul. Bujaka). Na wszystkich ośmiu stacjach dokonywane były pomiary poziomu stężeń zanieczyszczeń PM₁₀, na trzech z nich - PM_{2,5}, a na czterech - NO_x. Gmina podejmowała także inne działania identyfikujące problem jakości powietrza, wynikający z zanieczyszczeń komunikacyjnych takie jak:

- na zlecenie Gminy w 2017 r. i w 2019 r. zrealizowano (w każdym roku w postaci kampanii letniej i zimowej) badania weryfikujące modele emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Krakowa. Do badań przyjęto trzy rodzaje gazowych zanieczyszczeń powietrza: NO₂, SO₂ oraz benzen.
- w 2019 r. zlecono przygotowanie danych o strukturze floty pojazdów w Krakowie wraz z danymi o emisji z pojazdów.
- dwukrotnie przeprowadzono badania rzeczywistej emisji spalin, które miały pozwolić określić jakie rodzaje samochodów emitują najwięcej zanieczyszczeń. Pierwsze z nich przeprowadzono na zlecenie Zarządu Transportu Publicznego w Krakowie¹⁰ w czerwcu 2019 r., kolejne w grudniu 2021 r. na zlecenie Krakowskiego Alarmu Smogowego przy udziale ZTP.
- w ramach Projektu zintegrowanego LIFE *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze*¹¹ w 2019 r. wykonano wstępną *Ekspertyzę wariantową wprowadzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej (LEZ) w Krakowie*, mającą na celu wskazanie obszaru rekomendowanego do objęcia Strefą Ograniczonej Emisji Komunikacyjnej (SOEK) w Krakowie, na wzór stref (LEZ) funkcjonujących w innych krajach europejskich.
- w ramach projektu LIFE IP Małopolska sporządzono opracowanie pn. *Metodyka szacowania efektu ekologicznego redukcji emisji z działań ograniczających emisję komunikacyjną*, zawierające sposoby szacowania emisji zanieczyszczeń ze źródeł komunikacyjnych oraz metody ograniczania emisji tych zanieczyszczeń wraz z szacowaniem efektu ekologicznego tych działań. W ramach pracy powstało także oprogramowanie komputerowe do wyznaczania efektu ekologicznego z działań ograniczających emisję komunikacyjną.

(akta kontroli 7-63, 77-81)

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.

⁹ Pięć z ww. stacji zostało zakupionych przez Prezydenta Miasta Krakowa i włączonych do sieci państwowego monitoringu środowiska.

¹⁰ Dalej: ZTP.

¹¹ Projekt koordynowany przez Województwo Małopolskie, realizowany w latach 2015-2023.

W Krakowie zarówno wielkość jak i udział emisji tlenków azotu¹² pochodzących z transportu w stosunku do ogólnej wielkości zanieczyszczeń tymi substancjami wzrastała w latach 2018-2021. Wielkość emisji wzrosła z poziomu 1971,2 ton NO_x w 2018 r. do poziomu 2387,8 ton w 2021 r. (wzrost o 21,1%), a udział emisji tych substancji ze źródeł transportowych wzrósł z poziomu 31% w 2018 r. do poziomu 37,4% w 2019 r., 40,7% w 2020 r. i 48,9% w 2021 r. W 2022 r. nastąpił spadek zarówno wielkości jak i udziału emisji tlenków azotu pochodzących z transportu do poziomu odpowiednio 1365,5 ton (spadek o 42,8% w stosunku do 2021 r. oraz o 30,7% w stosunku do 2018 r.) oraz 34% łącznej wielkości zanieczyszczeń NO_x w Krakowie. Emisja liniowa była drugim co do wielkości źródłem emisji zanieczyszczeń tymi substancjami. Największym źródłem zanieczyszczeń tlenkami azotu w Krakowie była emisja punktowa, która pochodziła z przemysłu i stanowiła od 41,8% do 58,3% ogólnej wielkości zanieczyszczeń tlenkami azotu. Średnioroczny poziom zanieczyszczeń NO₂ w Krakowie w okresie objętym kontrolą zmniejszał się z poziomu 31,9 µg/m³ w 2018 r. do 28,9 µg/m³ w 2022 r. na stacji pomiarowej tła miejskiego (spadek o 9,4%). Na stacji komunikacyjnej, na której notowano najwyższe zanieczyszczenia, położonej w Krakowie na Alei Krasińskiego średnioroczne stężenia dwutlenku azotu spadły 60,8 µg/m³ w 2018 r. do 50 µg/m³ w 2021 r. (spadek o 17,8%). W 2022 r. ze względu na remont sieci ciepłowniczej dane z tej stacji były niewystarczające dla ustalenia średniorocznych stężeń¹³ i nie mogły zostać wykorzystane w rocznej ocenie jakości powietrza. Średni poziom stężenia NO₂ na stacji komunikacyjnej położonej przy Alei Krasińskiego w pierwszym półroczu 2023 r. spadł do poziomu 46,5 µg/m³ z 51,36 µg/m³ w analogicznym okresie 2021 r., tj. o 9,5%. Na stacji komunikacyjnej przy ul. Dietla notowano niższe poziomy zanieczyszczeń NO₂, które w 2018 r. wynosiły 41,1 µg/m³ i spadły do poziomu 28,5 µg/m³ w 2022 r. (spadek o 30,6%). Stężenia NO₂ na stacji komunikacyjnej przy Alei Krasińskiego w latach 2018-2021 były wyższe od 70,2% do 90,4% od notowanych na stacji pomiarowej tła miejskiego. Tym samym średnioroczne poziomy stężenia NO₂ na stacjach komunikacyjnych w Krakowie przekraczały dopuszczalny poziom określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁴ wynoszący 40 µg/m³, a także poziom zalecany przez WHO wynoszący 10 µg/m³. Przekroczenia wystąpiły w całym okresie objętym kontrolą na stacji pomiarowej przy Alei Krasińskiego (do chwili wstrzymania pomiarów ze względu na remont sieci ciepłowniczej). W przypadku pozostałych stacji pomiarowych na terenie Krakowa średnioroczne stężenia NO₂ przekraczały poziom zalecany przez WHO w całym okresie objętym kontrolą, a w latach 2018-2019 na stacji komunikacyjnej położonej przy ul. Dietla także poziom dopuszczalny określony w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 274-290, 299-301, 670)

Wielkość emisji pyłów PM₁₀ z transportu drogowego¹⁵ spadła w roku 2022 r. o 37,8% w stosunku do wielkości emisji w 2018 r., a PM_{2,5}¹⁶ o 38,4%.

Udział pyłów PM₁₀ pochodzących z transportu drogowego w emisji ogółem wzrósł z 12,4% w 2018 r. do 29,5% w 2022 r. a dla PM_{2,5} z 11,8% w 2018 r. do 42,3% w 2022 r. przy jednoczesnym zmniejszeniu ogólnej emisji tych zanieczyszczeń w Krakowie o 73,8% (PM₁₀) i 82,9% (PM_{2,5}) w okresie objętym kontrolą. Wynikało

¹² Dane dotyczące poziomów zanieczyszczeń na podstawie badań i analiz wykonanych na poziomie wojewódzkim i krajowym w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

¹³ Poniżej 90% rocznych pomiarów.

¹⁴ Dz. U. z 2021, poz. 845, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

¹⁵ Emisja PM₁₀ z transportu drogowego wyniosła 131,2 Mg w 2018 r., 129,2 Mg w 2019 r., 129,4 Mg w 2020 r., 146,3 Mg w 2021 r., 81,7 Mg w 2022 r.

¹⁶ Emisja PM_{2,5} z transportu drogowego wyniosła 102,9 Mg w 2018 r., 97,2 Mg w 2019 r., 97,5 Mg w 2020 r., 112,5 Mg w 2021 r., 63,3 Mg w 2022 r.

to ze znaczącej redukcji emisji tych substancji z sektora komunalno-bytowego związanego z zakazem palenia węglem, drewnem i innymi paliwami stałymi w kotłach, piecach i kominkach. Redukcja emisji PM10 i PM2,5 z sektora komunalno-bytowego w Krakowie w latach 2018-2022 wyniosła 98,2%.

(akta kontroli str. 274-290)

Zastępca Prezydenta wskazał, że od wielu lat podejmowano działania w celu uzyskania jakości powietrza spełniającej normy poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji, określonych *rozporządzeniem w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń* i wskazanych w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*. Dodał, że wytyczne WHO, które w sposób znaczący obniżają dotychczas zalecane wartości NO₂ (z obowiązującego w Polsce poziomu 40 µg/m³ do 10 µg/m³) nie stanowią prawnie wiążących standardów jakości powietrza.

(akta kontroli str. 94-114)

Problem zanieczyszczenia powietrza przez transport samochodowy został wskazany w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, uchwalonym przez Sejmik Województwa Małopolskiego 28 września 2020 r. (uchwała nr XXV/373/20) (*POP 2020*) jako jeden z elementów, który wymaga podjęcia działań. W dokumencie tym jako jedno ze źródeł emisji, uwidaczniającym się zwłaszcza w dużych miastach i aglomeracjach, wskazano transport, odpowiadający w skali województwa za około 5% emisji PM10, 4% emisji PM2,5 oraz 44% emisji NO_x. W ramach POP zaplanowano m.in. Działanie 2. *Ograniczenie emisji z sektora transportu*, którego głównym celem było ograniczenie liczby pojazdów o wysokiej emisji zanieczyszczeń oraz wyeliminowanie z ruchu pojazdów niespełniających przepisów dotyczących emisji. Działania naprawcze obejmowały m.in.: organizację ruchu pojazdów w mieście, które doprowadzą do ograniczenia liczby pojazdów w centrum oraz zapewnią płynność ruchu, tworzenie i egzekwowanie stref uspokojenia ruchu z ograniczeniem prędkości do 30 km/h, rozbudowę transportu zbiorowego, wdrożenie energooszczędnych i niskoemisyjnych rozwiązań w transporcie publicznym, rozwój komunikacji rowerowej, budowę parkingów Park&Ride oraz Bike&Ride, promocję zrównoważonych form transportu, ograniczenie ruchu samochodowego w centrum Krakowa na rzecz ruchu pieszego i rowerowego, w tym tworzenie stref wolnych od ruchu samochodowego, zapewnienie przyjaznej i przystępnej cenowo dla mieszkańców komunikacji publicznej jako alternatywy dla wprowadzanych ograniczeń dla pojazdów indywidualnych.

(akta kontroli str. 309-326)

Wprawdzie Gmina nie posiadała strategii dedykowanej tylko i wyłącznie zjawisku zanieczyszczeń komunikacyjnych, ale kwestie te uwzględniono w różnych dokumentach strategicznych lub planistycznych, w tym w szczególności sześciu wymienionych poniżej.

1. W *Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030*.¹⁷ określono propozycje rozwiązań i działań zaplanowanych w ramach sześciu tematycznych obszarów, do których przypisano cele strategiczne i operacyjne. Realizacja celu operacyjnego IV.3 *Zrównoważone środowisko* została ukierunkowana na doprowadzenie do standardów wysokiej jakości środowiska naturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jakości powietrza, ograniczenia poziomu hałasu oraz ograniczenia emisji pól elektromagnetycznych. Wśród działań kluczowych niezbędnych do realizacji celu wskazano między innymi zmniejszenie emisji komunikacyjnej poprzez zwiększenie udziału w ruchu

¹⁷ Przyjęta uchwałą Nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r.

transportu zbiorowego i innych ekologicznych form mobilności, szczególnie rowerów oraz radykalne ograniczenie ruchu samochodów w centrum Krakowa. Cel operacyjny IV.4 *Przyjazny mieszkańcom, efektywny i ekologiczny system transportowy* zakładał między innymi uprzywilejowanie komunikacji zbiorowej w ruchu miejskim, a także zapewnienie jej wysokiej dostępności i częstotliwości, zwiększenie udziału ekologicznych form mobilności: publicznego transportu zbiorowego, ruchu pieszego i rowerowego oraz ograniczenie lub eliminację indywidualnego ruchu samochodowego w mieście, szczególnie ruchu tranzytowego w śródmieściu.

2. W *Planie transportowym*, jako jeden z celów uzupełniających cel główny wskazano konieczność zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko poprzez utrzymanie założonego udziału transportu publicznego w przewozach miejskich, rozwój trakcji elektrycznej i sukcesywną wymianę autobusów na spełniające coraz wyższe normy czystości spalin.
3. W *Polityce Transportowej dla Miasta Krakowa na lata 2016-2025*¹⁸ jako cel generalny wskazano stworzenie warunków do sprawnego i bezpiecznego przemieszczania osób i towarów przy ograniczeniu szkodliwego wpływu na środowisko naturalne i warunki życia mieszkańców oraz poprawę dostępności komunikacyjnej w obrębie miasta, jak również terenów obszaru metropolitalnego, województwa i kraju w warunkach zrównoważonej mobilności w miejskim systemie transportowym. Wyznaczono także cele główne i odpowiadające im cele szczegółowe. W ramach realizacji celu szczegółowego III.1 - *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zanieczyszczeniu* jako istotne działania wskazano kontrolowanie wzrostu natężenia ruchu transportu indywidualnego, przy rozważeniu możliwości wprowadzenia ograniczeń dla wjazdu do miasta pojazdów niespełniających określonych norm emisji spalin, jak również wymiana taboru autobusowego na nowoczesny niskoemisyjny, zwiększenie stopnia eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymogów emisyjnych oraz promocja samochodów z napędem elektrycznym i hybrydowym.
4. W *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020-2030*¹⁹ w części poświęconej Diagnozie stanu środowiska, obejmującej syntetyczny opis stanu poszczególnych elementów środowiska na terenie Krakowa w obszarze *Ochrona powietrza atmosferycznego* w zakresie emisji liniowej wskazano, że w Aglomeracji Krakowskiej, jak we wszystkich większych miastach, znaczący udział w całkowitej emisji ma emisja związana z ruchem pojazdów. Emisja liniowa, czyli transport drogowy, odpowiada za około 37% emisji NO_x oraz ok. 11-12% emisji pyłu PM_{2,5} i PM₁₀ na obszarze aglomeracji Krakowskiej. W obszarze *Ochrona powietrza atmosferycznego* jako jeden z dwóch głównych celów wskazano poprawę i utrzymanie wymaganej jakości powietrza, dla którego przypisano dwa cele szczegółowe: zarządzanie jakością powietrza na obszarze Krakowa oraz ograniczenie emisji pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz emisji bezo(a)pirenu i dwutlenku azotu ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych. Dla osiągnięcia tych celów przewidziano kierunki interwencji, w tym m.in. utrzymanie dróg w sposób ograniczający wtórną emisję zanieczyszczeń, rozwój komunikacji publicznej oraz niskoemisyjnej i energooszczędnego transportu publicznego, rozwój komunikacji rowerowej, rozszerzenie strefy ograniczonego ruchu oraz ograniczonego płatnego parkowania wraz z systemem parkingów Park&Ride oraz przeniesienie ruchu samochodowego z centrum miasta na obwodnicę.

¹⁸ Przyjęta uchwałą nr XLVII/848/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 czerwca 2016 r.

¹⁹ Przyjęty uchwałą nr LXXII/2044/2117 14 Rady Miasta Krakowa z dnia listopada 2021 r.

5. W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*²⁰ w założeniach rozwoju systemów transportu wskazano, że w dziedzinie transportu istotą zrównoważenia rozwoju są działania, mające na celu zapewnienie najbardziej korzystnego – z punktu widzenia jakości środowiska oraz przyjętej wizji rozwoju miasta – podziału zadań przewozowych tzn. z preferencją dla środków transportu zbiorowego oraz dla ruchu pieszych i rowerów, kontrolę komunikacji indywidualnej poprzez wprowadzanie ograniczeń w dojazdach do wybranych obszarów miasta, ze szczególnym uwzględnieniem centrum. Wskazano również, że należy dążyć do zmniejszenia popytu na ruch samochodowy poprzez m.in. sterowanie podażą miejsc postojowych lub dostępnością wybranych obszarów, a przede wszystkim poprzez takie kształtowanie struktury przestrzenno-użytkowej, która zapewni z jednej strony maksymalną dostępność wszystkich miejsc aktywności, a z drugiej sprzyjać będzie podróżom środkami transportu zbiorowego oraz pieszo-rowerowym. Jednocześnie powinny być prowadzone działania na rzecz podnoszenia atrakcyjności systemu komunikacji zbiorowej oraz komunikacji pieszej i rowerowej.
6. W *Strategii Rozwoju Elektromobilności dla Gminy Miejskiej Kraków*²¹ określono dwa działania kierunkowe (ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz zapewnienie efektywnego i ekologicznego systemu transportu) i przypisane im działanie, zmierzające do osiągnięcia celu głównego Strategii, jakim była poprawa jakości środowiska naturalnego. Wśród działań wskazano m.in. wymianę 30% floty pojazdów Gminy Miejskiej Kraków wykorzystywanych w celu wykonywania zadań publicznych, wymiana 30% floty pojazdów Urzędu Miasta Krakowa, rozwój sieci ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych, wprowadzenie Stref Czystego Transportu, wprowadzenie udogodnień dla posiadaczy pojazdów elektrycznych, wymiana 30% taboru autobusowego na tabor zeroemisyjny, promowanie zeroemisyjnego transportu.

(akta kontroli str. 7-15, 309-326)

Gmina podejmowała współpracę z podmiotami zajmującymi się jakością powietrza. Dotyczyła ona przede wszystkim działań związanych z monitoringiem jakości powietrza oraz działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji. I tak:

- w ramach współpracy z Inspekcją Ochrony Środowiska na mocy zawartych porozumień i umów w celu wzmocnienia monitoringu, Gmina zakupiła pięć spośród ośmiu funkcjonujących na terenie Krakowa referencyjnych stacji monitoringowych, które zostały włączone do sieci państwowego monitoringu środowiska.
- w 2019 r. został powołany Zespół Zadaniowy²² ds. opracowania systemu kontroli w zakresie egzekwowania zakazu wprowadzonego uchwałą antysmogową, którego członkami byli przedstawiciele Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie, Komendy Miejskiej Policji, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, a ze strony GMK: Straż Miejska Miasta Krakowa i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Zespołowi przewodniczył Wydział ds. Jakości Powietrza Urzędu Miasta. W spotkaniach Zespołu uczestniczyli również przedstawiciele Krakowskiego Alarmu Smogowego.
- w ramach wzajemnej współpracy, na podstawie zawartego porozumienia, Gmina przekazała Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu

²⁰ Przyjęte uchwałą nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.

²¹ Przyjęta uchwałą nr LV/1537/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 kwietnia 2021 r.

²² Zarządzenie nr 582/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 19 marca 2019 r.

Instytutowi Badawczemu z siedzibą w Warszawie wyniki inwentaryzacji źródeł grzewczych.

(akta kontroli str. 16-63)

Gmina informowała mieszkańców oraz inne osoby przebywające w mieście o stanie jakości powietrza poprzez platformy miejskie, tj. m.in. stronę internetową Magiczny Kraków, aplikację mobilną *Powietrze Kraków*. Dodatkowo informacja o średnim zanieczyszczeniu powietrza w Krakowie była podawana m.in. na paskach informacji pasażerskiej w pojazdach komunikacji zbiorowej oraz na tablicach Dynamicznej Informacji Pasażerskiej zlokalizowanych na przystankach. Informacja aktualizowana była trzy razy dziennie (godz. 6:15, 12:15, 18:15). Ponadto na podstawie wyników ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Krakowa, wyliczana była średnia, która następnie wyświetlana była na trzech tablicach informacyjnych, zlokalizowanych na skrzyżowaniu ul. Dietla i ul. Starowiśnej, przy Rondzie Mogiłskim oraz w rejonie Kina Kijów.

(akta kontroli str. 16-63)

W okresie objętym kontrolą Gmina podejmowała działania edukacyjne, promujące wykorzystanie zrównoważonych form transportu:

- ZTP zrealizował w latach 2018-2023 (do 31 maja) 20 różnych działań edukacyjnych, polegających przede wszystkim na przeprowadzaniu kampanii reklamowych oraz akcji informacyjno-promocyjnych na temat komunikacji miejskiej, w tym wprowadzonych w niej zmian, oferty biletowej, zmian w organizacji ruchu oraz promocji ruchu rowerowego. Na działania te wydatkowano łącznie 181,1 tys. zł. Ponadto w ramach projektu *Dynaxibility4CE*, współfinansowanego ze środków UE, ZTP (jako jednostka realizująca projekt) przeprowadził w latach 2020-2022 działania edukacyjne dotyczące wprowadzenia Strefy Czystego Transportu (tj. przeprowadzono badania jakościowe wśród mieszkańców na temat identyfikacji pierwszych wrażeń mieszkańców Krakowa dotyczących planowanej SCT, nagrano film informacyjno-edukacyjny nt. wdrożenia SCT, zorganizowano warsztaty nt. SCT), na które wydatkowano 20,5 tys. zł, w tym 85% stanowiły koszty kwalifikowane, a 15% wkład własny.
- Wydział Gospodarki Komunalnej i Klimatu Urzędu Miasta zrealizował w tym okresie działania edukacyjne, ukierunkowane przede wszystkim na promocję ruchu rowerowego (projekt *STARS Rowerem do szkoły*, *Kampania Rowerowy Maj*, *Jesienna Kinowa Kampania Rowerowa*, *Kampania Rowerem do pracy, czyli dom, rower, praca...i tak w kółko*, miejskie kontrole stanu technicznego rowerów, edukacyjne wycieczki rowerowe, *Nocny przejazd Rowerowy*), na które wydatkowano łącznie 3045,8 tys. zł.

Ponadto w ramach Projektu Zintegrowanego LIFE IP Małopolska zorganizowano w 2021 r. takie działania edukacyjne jak: przeprowadzenie konkursu wśród uczniów klas 4-8 krakowskich samorządowych szkół podstawowych pn. *Zaprojektuj ulotkę promującą korzystanie ze zrównoważonych środków transportu*, zorganizowanie w formie zdalnej dla mieszkańców Krakowa, uczniów i nauczycieli krakowskich szkół, studentów, przedsiębiorców *Konferencji nt. działań Miasta Krakowa w obszarze promowania zrównoważonej mobilności miejskiej*, zorganizowanie przede wszystkim dla pracowników samorządowych oraz partnerów projektu LIFE IP Małopolska dwóch wideokonferencji nt. działań Gminy w obszarze ograniczenia emisji komunikacyjnej, mających na celu wymianę doświadczeń oraz dzielenie się wiedzą dotyczącą dobrych praktyk na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-119)

W ramach zrealizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Klimatu UMK działań edukacyjnych osiągnięto następujące efekty:

- na podstawie ankiet, przeprowadzonych w latach 2018-2022 wśród uczestników kampanii²³ *Rowerem do pracy, czyli dom, rower, praca...i tak w kółko*, skierowanej do pracowników krakowskich przedsiębiorstw i instytucji, stwierdzono, że co piąty uczestnik²⁴ zadeklarował zmianę środka transportu z samochodu na rower,
- na podstawie przeprowadzonej w 2022 r. *Analizy podziału zadań przewozowych w samorządowych szkołach podstawowych w Krakowie*, (w kontekście projektu STARS Rowerem do szkoły, realizowanego corocznie od 2013 r. przez 10 miesięcy roku szkolnego w samorządowych szkołach podstawowych) wykazała, że dwukrotnie więcej uczniów podróżowało do szkoły rowerem w szkołach objętych projektem (7,87%) niż w szkołach nieobjętych projektem (3,70%) oraz że znacznie mniej uczniów jest dowożonych do szkoły samochodami w szkołach objętych projektem (19,71%) niż w pozostałych szkołach (29,73%)²⁵.
- w ramach miejskich kontroli rowerowych, mających na celu poprawę bezpieczeństwa rowerzystów do kwietnia 2023 r. zorganizowano dla ponad 4000 uczestników sześć serii miejskich kontroli, umożliwiających bezpłatną diagnostykę stanu technicznego roweru, a także skorzystanie z drobnych usług tj. regulacja hamulców lub smarowanie łańcucha.
- w latach 2017-2021 zorganizowano ponad 65 edukacyjnych wycieczek rowerowych, w których udział wzięło ok. 600 osób.

(akta kontroli str. z 16-63)

Gmina zlecała realizację działań edukacyjnych i promocyjnych z zachowaniem zasad konkurencyjności²⁶.

(akta kontroli str. 535-536)

Poza ww. działaniami edukacyjnymi Gmina organizowała lub promowała różnego rodzaju akcje, imprezy powiązane z tematyką ochrony powietrza lub zrównoważonego transportu, takie jak: *Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu, Dzień bez Samochodu, Europejski Tydzień Mobilności, Międzynarodowy Dzień Ziemi, Dzień Czystego Powietrza*. Łączne koszty na organizację ww. wydarzeń w latach 2018-2023 wyniosły 1320,8 tys. zł²⁷. W przypadku *Dnia Bez Samochodu*, utracone wpływy z tytułu sprzedaży biletów KMK do kasowania, w związku z wprowadzeniem w tym dniu bezpłatnych przejazdów środkami Komunikacji Miejskiej w Krakowie dla wszystkich pasażerów, wyniosły w latach 2018-2022 ok. 1828 tys. zł.

(akta kontroli str. z 213-238)

W ramach kontroli została przeprowadzona przez NIK otwarta ankieta²⁸ dotycząca m.in. postrzegania działań edukacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez Gminę.

²³ W okresie objętym kontrolą liczba instytucji/ przedsiębiorstw uczestniczących w kampanii wynosiła od 82 w 2018 r. do 204 w 2022 r., a średnia liczba uczestników w miesiącu wynosiła odpowiednio 1080 i 3139.

²⁴ 18% w 2018 r., 20% w 2019 r., 18% w 2020 r., 20% w 2021 r., 21% w 2022 r.

²⁵ W roku szkolnym 2017/2018 w projekcie uczestniczyło 31 krakowskich placówek oświatowych (ok. 12,8 tys. uczniów), a w roku szkolnym 2022/2023 54 placówki oświatowe (ok. 22,2 tys. uczniów).

²⁶ Sprawdzono na próbie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego tj. Miejskie kontrole rowerowe w ramach projektu unijnego Handshake oraz Świadczenie eksperckich usług doradczych w krakowskich szkołach w ramach projektu STARS Rowerem do szkoły w roku szkolnym 2022/2023.

²⁷ Koszty działań w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu wyniosły w latach 2018-2021 459 tys. zł, Międzynarodowego Dnia Ziemi– 685,7 tys. zł w latach 2018-2023, Dnia Czystego Powietrza 176,1 tys. zł w latach 2020-2022. Organizacja Europejskiego Tygodnia Mobilności (w 2022 r.) nie wiązała się z dodatkowymi kosztami.

²⁸ Liczba ankietowanych – 164 osoby, z czego 132 to mieszkańcy Krakowa. Dalej: ankieta NIK.

Z przeprowadzonej ankiety wynikało, że 45,7% ankietowanych spotkało się w ciągu ostatniego roku z kampaniami informacyjnymi zachęcającymi do korzystania z innych form transportu niż samochód osobowy z silnikiem spalinowym. Ankietowani najczęściej spotykali się z kampaniami zachęcającymi do korzystania z komunikacji publicznej (88% wskazań) i rowerów (61,3%).

(akta kontroli str. 301-308)

Gmina stosowała system zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego. Poza zachętami ustawowymi do korzystania z pojazdów elektrycznych, takimi jak możliwość korzystania z wydzielonych pasów ruchu dla autobusów (tzw. bus-pasów)²⁹ oraz bezpłatnego parkowania w Strefach Płatnego Parkowania³⁰ i miejscach wyznaczonych dla tego typu pojazdów przy ogólnodostępnych stacjach ładowania³¹, GMK wprowadziła możliwość wjazdu dla pojazdów elektrycznych na określone ulice w strefie ograniczonego ruchu. Gmina nie poniosła dodatkowych kosztów z tytułu wprowadzenia przedmiotowego udogodnienia.

Zastępca Prezydenta Miasta poinformował, że założonym efektem wszystkich zachęt do korzystania z samochodów elektrycznych był wzrost udziału rejestracji tego typu pojazdów w ogólnej liczbie pojazdów samochodowych zarejestrowanych w Krakowie.

(akta kontroli str. 16-63)

W *Strategii Rozwoju Elektromobilności dla Gminy Miejskiej Kraków z 2021 r.* dla działania 1.6 pn. *Wprowadzenie udogodnień dla posiadaczy pojazdów elektrycznych* przyjęto dwa wskaźniki: wzrost liczby rejestrowanych samochodów elektrycznych (W1) oraz udział zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w ogólnej liczbie zarejestrowanych pojazdów (W2). Dla drugiego z wymienionych wskaźników przyjęto wartość bazową na poziomie 0,07%, a wartość znakomitą na poziomie 10%. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że wartość wskaźnika 10% zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w ogólnej liczbie zarejestrowanych pojazdów nie zakłada ram czasowych, a jej celem było zdefiniowanie poziomu do którego należy dążyć, realizując działania określone w Strategii.

W sprawozdaniach za rok 2021 oraz 2022 z realizacji celów i zadań zapisanych w *Strategii Rozwoju Elektromobilności dla Gminy Miejskiej Kraków* wskazano, że udział zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w ogólnej liczbie zarejestrowanych pojazdów wzrósł o 0,2 punktu procentowego z poziomu 0,2% w 2021 r.³² W ciągu roku liczba zarejestrowanych w Krakowie pojazdów elektrycznych wzrosła z 1353 pojazdów do 2495, tj. o 84,4%. Ogółem liczba zarejestrowanych osobowych pojazdów elektrycznych w latach 2018-2022 systematycznie rosła z poziomu 186 w 2018 r. do 2221 w 2022 r., natomiast na dzień 30 czerwca 2023 r. wynosiła 2828 (blisko 12-krotny wzrost).

(akta kontroli str. 16-63, 213-238, 309-326)

Według stanu na dzień 11 lipca 2023 r., było 143 publicznie dostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych w 56 lokalizacjach, tj. o 67 mniej niż minimalna liczba punktów ładowania w ogólnodostępnych stacjach ładowania, jaka powinna zostać zainstalowana do 31 marca 2021 r. zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy o *elektromobilności*.

²⁹ Zgodnie z art. 148 a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.).

³⁰ Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 21 marca 1985r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.).

³¹ Zgodnie z art. 12b ustawy *o drogach publicznych*.

³² Według stanu na koniec 2021 r. zarejestrowanych było 1353 samochodów elektrycznych na 648 598 całkowitej liczby zarejestrowanych pojazdów. Dane dotyczyły wszystkich pojazdów samochodowych (w rozumieniu art. 2 pkt. 33 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*), tj. samochodów osobowych, ciężarowych, autobusów itp., z wyjątkiem motocykli. Według stanu na koniec 2022 r. zarejestrowanych było 2495 samochodów elektrycznych na 657 415 całkowitej liczby zarejestrowanych pojazdów

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że skomplikowane procedury związane z budową stacji ładowania znacznie opóźniły budowę infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych, zaplanowanych przez prywatnych operatorów. Jednocześnie w związku z wprowadzonym w Polsce stanem epidemii oraz związanymi z nim obostrzeniami, inwestycje w rozbudowę sieci stacji ładowania pojazdów elektrycznych zostały przez nich wstrzymane lub anulowane.

(akta kontroli str. 213-238)

Gmina Miejska Kraków podejmowała działania na rzecz rozwoju sieci stacji ładowania, w tym m.in. poprzez budowę takich stacji na parkingach Park&Ride (stacje te nie są uznawane jako ogólnodostępne). Według stanu na 31 lipca 2023 r. funkcjonowało 16 punktów ładowania na pięciu parkingach P&R, a do końca 2023 r. planowane było uruchomienie kolejnych stacji na trzech kolejnych parkingach (cztery stacje i 10 stanowisk przeznaczonych do ładowania pojazdów elektrycznych).

(akta kontroli str. 16-63, 213-238)

Gmina w znacznym stopniu zachęcała do wykorzystywania rowerów do poruszania się po mieście. Dokumentami, które kształtowały politykę rowerową w Krakowie były: *Polityka Transportowa*, *Program Inwestycji – Studium Podstawowych Tras Rowerowych*³³, Standardy techniczne i wykonawcze dla infrastruktury rowerowej Miasta Krakowa³⁴ oraz *Studium podstawowych tras rowerowych Miasta Krakowa* (aktualizacja z 2019 r.).

W roku 2019, na zlecenie Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Krakowa, opracowana została aktualizacja *Studium podstawowych tras rowerowych Miasta Krakowa*. W ramach dokumentu została wykonana inwentaryzacja istniejących dróg rowerowych, w tym weryfikacja realizacji założeń przedstawionych w *Programie Inwestycji – Studium Podstawowych Tras Rowerowych*. W aktualizacji wskazano, że przyjęty w 2010 r. *Program Inwestycji*, opiewający na szacunkową kwotę 142 309,1 tys. zł i zakładający budowę 223,157 km tras rowerowych, do sierpnia 2019 roku (cztery lata po wyznaczonym horyzoncie czasowym) został zrealizowany jedynie fragmentarycznie: powstało ok. 74 km tras, w tym częściowo w ramach innych zadań. Różny był też standard rozwiązań – obok dróg dla rowerów Program został zrealizowany w niektórych przypadkach jako kontraruch rowerowy w ulicach jednokierunkowych. Zgodnie z przedstawioną w aktualizacji *Studium* diagnozą sieci rowerowej, 44% mieszkańców Krakowa (ok. 338 tys. osób) miało dostęp rowerem niezadowolający lub nie miało go w ogóle³⁵.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że opóźnienia w realizacji inwestycji rowerowych *wynikają między innymi z faktu, iż powstałe do realizacji odcinki dróg dla rowerów stanowią często inwestycje planowane do realizacji na gruntach o skomplikowanym stanie własnościowym. Istotną przeszkodą jest również uzależnienie budowy dróg dla rowerów od konieczności rozbudowy układu drogowego czy wcześniejszej modernizacji obwałowań, przeciągających się procedur formalnych, brak specustawy umożliwiającej realizację samodzielnych inwestycji rowerowych*. Dodał, że nie weryfikowano dokonanej w 2019 r. diagnozy sieci rowerowej.

(akta kontroli str. 16-63, 213-238)

³³ Przyjęty uchwałą nr CIX/1493/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 września 2010 r.

³⁴ Wprowadzone zarządzeniem nr 3113/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z 15 listopada 2018 r.

³⁵ Obszary Krakowa, które skomunikowane były nieprawidłowo (nie prowadziło do nich bezpośrednio infrastruktura rowerowa a dojazd był wyłącznie nieformalny lub z nadmiernym wydłużeniem) lub które były praktycznie niedostępne rowerem gdzie użytkownik był zmuszony do jazdy albo niezgodnej z przepisami (po chodniku) albo niebezpiecznej (np. jezdnią drogi wielopasowej z dużym udziałem ruchu ciężkiego).

Ponadto w aktualizacji *Studium* z 2019 r. zidentyfikowano obszary problemowe tzw. „wąskie gardła” na trasach istniejących, jak również przedstawiono sieć dróg rowerowych z podziałem na: trasy główne, trasy łącznikowe oraz trasy rekreacyjne. Łącznie w dokumencie zaproponowano do realizacji 60 zadań o łącznej długości 39,060 km i szacunkowym koszcie 222 662 tys. zł. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że w latach 2019-2022 wydzielona infrastruktura rowerowa powstała na odcinkach o łącznej długości 32,85 km. Ponadto obecnie 14 kolejnych inwestycji rowerowych pozostawało na różnych etapach ich realizacji (od etapu przygotowawczego obejmującego opracowanie koncepcji dla ich budowy lub projektów budowlanych, wykupu terenów koniecznych dla prowadzenia inwestycji do rozpoczęcia ich budowy).

(akta kontroli str. 213-238)

W 2020 r. do budżetu Krakowa zostało wprowadzone zadanie wieloletnie pn. *Program budowy ścieżek rowerowych*, w ramach którego od 2021 r. realizowane były wytypowane z uwzględnieniem *Studium Podstawowych Tras Rowerowych* poszczególne odcinki dróg dla rowerów. Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2021 i 2022 r. wielkość wydatków na realizację tego zadania wyniosła odpowiednio 432,9 tys. zł oraz 5860 tys. zł (w tym 1081,6 tys. zł stanowiły środki własne).

(akta kontroli str. 16-63, 213-238, 483)

Łączna długość dróg rowerowych, dróg dla pieszych i rowerów, chodników po których mogli się poruszać rowerzyści oraz ciągow dopuszczonych do ruchu rowerowego na wałach rzecznych wynosiła w latach 2018-2023 (według stanu na dzień 26 maja 2023 r.) kolejno: 165,4 km, 160 km³⁶, 169,34 km, 176 km, 178,04 km oraz 189,74 km (przyrost w całym badanym okresie o 24,34 km, tj. o 14,7%).

(akta kontroli str. 16-63)

Do końca 2019 r. wskaźnikiem realizacji *Studium podstawowych tras rowerowych* było zapewnienie rocznej dynamiki przyrostu tras rowerowych na poziomie 8 km. Natomiast od roku obowiązywania *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* tj. od 2020 r. funkcjonował wskaźnik monitorowania postępu dla działania pn. *Ograniczenie emisji z sektora transportu* dotyczący długości utworzonych nowych ścieżek rowerowych, który dla Aglomeracji Krakowskiej został określony na poziomie 5 km rocznie.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że brak przyrostu w 2018 r. długości ścieżek rowerowych wynikał z faktu, że pomimo powstania w tym roku dróg dla rowerów o długości ok. 9,3 km, w związku z nakazem Wojewody z 18 czerwca 2018 r. na odcinkach o łącznej długości ok. 18,5 km usunięto oznakowania, dopuszczające ruch rowerowy na wyznaczonych drogach dla pieszych. Dodał, że na większości odcinków ruch rowerowy został ponownie dopuszczony w ramach wyznaczenia poprzez zmianę organizacji ruchu dróg dla pieszych i rowerów. Natomiast w odniesieniu do nieosiągnięcia w 2021 r. ww. wskaźnika przyjętego w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że w 2021 r. w ramach umów infrastrukturalnych oraz inwestycji powstały drogi dla rowerów o łącznej długości ok. 2 km, a dodatkowo za pomocą zmian organizacji ruchu wprowadzono kontra-ruch na 16 odcinkach ulic na łączną długość 3,4 km. Wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji inwestycji wynikały z faktu, iż pozostałe do realizacji odcinki dróg dla rowerów

³⁶ Spadek przyrostu liczby kilometrów wydzielonej infrastruktury rowerowej nastąpił wskutek realizacji Zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 18 czerwca 2018 r., nakazującej zmianę organizacji ruchu w Krakowie poprzez usunięcie tabliczek T-22 dopuszczających ruch rowerowy na wyznaczonych znakami C-16 drogach dla pieszych).

stanowią często inwestycje planowane do realizacji na gruntach o skomplikowanym stanie własnościowym, uzależnienie budowy dróg dla rowerów od konieczności rozbudowy układu drogowego czy wcześniejszej modernizacji obwałowań, przeciągających się procedur formalnych, braku specustawy umożliwiającej realizację samodzielnych inwestycji rowerowych.

(akta kontroli str. 16-63, 213-238)

W efekcie podejmowanych przez Gminę działań ruch rowerowy w Krakowie wzrastał. Zgodnie z Kompleksowymi Badaniami Ruchu (KBR) z 2013 r. rowerem odbywano 1,2% podróży po Krakowie. Przeprowadzona w latach 2016 i 2018 weryfikacja badań zachowań komunikacyjnych wskazała na wzrost udziału ruchu rowerowego w podróżach do poziomu 4,6% w 2016 r. i 6,9% w 2018 r. W przypadku podróży niepieszych ruch rowerowy stanowił odpowiednio 1,7% (2013 r.), 5,9% (2016 r.) i 9% (2018 r.). Badania przeprowadzone przez Krakowski Holding Komunalny S.A. wskazują na wzrost udziału podróży rowerem po Krakowie z poziomu 3% w 2016 r. do poziomu 7% w 2022 r.

(akta kontroli str. 16-63)

Gmina monitorowała ruch rowerowy na swoim obszarze poprzez zlecane w latach 2015-2022 (z wyłączeniem lat 2019-2021³⁷) pomiary ruchu rowerowego oraz dane z liczników automatycznych zlokalizowanych w wybranych punktach miasta. System automatycznego zliczania rowerzystów wraz z pomiarami podstawowych parametrów pogodowych funkcjonował w Krakowie od listopada 2016 r., kiedy to zamontowano pierwsze urządzenia w pięciu lokalizacjach. W kolejnych latach system ten był rozbudowywany o kolejne liczniki³⁸.

Zgodnie z danymi pomiarowymi z dziewięciu liczników, funkcjonujących w całym okresie objętym kontrolą (od stycznia 2018 r. do grudnia 2022 r.), w 2022 r. przejechało w tych lokalizacjach o 24,6% więcej rowerzystów niż 2018 r.³⁹ Największe natężenia ruchu rowerowego w Krakowie w 2022 r. zanotowały liczniki na ul. Mogilskiej, na ul. Kotlarskiej, na ul. Kopernika oraz na Bulwarze Kurlandzkim. W przypadku ul. Mogilskiej średni dobowy ruch roczny wynosił w 2022 r. 2259 rowerów na dobę⁴⁰ (w 2018 r. – 1994), na ul. Kotlarskiej (1862⁴¹), na ul. Kopernika (1861⁴²) oraz na Bulwarze Kurlandzkim (1635⁴³).

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 213-238)

W okresie objętym kontrolą uzupełnieniem dla miejskiej infrastruktury rowerowej były rowery dostępne w ramach systemu wypożyczalni roweru miejskiego. W latach 2016-2019 (do 31 grudnia) na terenie Krakowa funkcjonował system wypożyczalni rowerów

³⁷ Miasto nie przeprowadzało / nie zleciło pomiaru ruchu rowerowego z uwagi na brak zabezpieczonych na ten cel środków finansowych oraz w związku z panującą sytuacją epidemiczną związaną z wybuchem pandemii COVID-19.

³⁸ 17 liczników zlokalizowanych było na ul. Armii Krajowej, al. Bora-Komorowskiego, Bulwarze Kurlandzkim, przy Dworcu Głównym, ul. Grzegorzeckiej, ul. Kamińskiego, ul. Klimeckiego, ul. Kopernika, ul. Kotlarskiej, ul. Mogilskiej, ul. Monte Cassino, ul. Niepołomskiej, ul. Nowohuckiej, ul. Smoleńsk, ul. Tynieckiej, ul. Wadowickiej, ul. Wielickiej.

³⁹ W 2018 r. – 3 832 064 rowerzystów, w 2019 r. – 4 180 841, w 2020 r. – 4 363 988, w 2021 r. – 4 345 977, w 2022 r. – 4 776 753.

⁴⁰ Największy średni dobowy ruch miesięczny odnotowano w czerwcu – 3807 rowerów/dobę, a najmniejszy w styczniu – 656 rowerów/dobę (tj. ok. sześciokrotnie mniej).

⁴¹ Największy średni dobowy ruch miesięczny odnotowano w czerwcu – 3246 rowerów/dobę, a najmniejszy w grudniu – 554 rowerów/dobę.

⁴² Największy średni dobowy ruch miesięczny odnotowano w czerwcu – 3134 rowerów/dobę, a najmniejszy w grudniu – 542 rowerów/dobę.

⁴³ Największy średni dobowy ruch miesięczny odnotowano w czerwcu – 3231 rowerów/dobę, a najmniejszy w grudniu – 235 rowerów/dobę.

Wavelo⁴⁴. W latach 2018-2019 w skład systemu wchodziło min. 1500 rowerów⁴⁵, a liczba wypożyczeń w tym okresie wyniosła odpowiednio: 987 203 oraz 839 445. Gmina nie poniosła w latach 2018-2019 dodatkowych kosztów z tytułu funkcjonowania systemu Wavelo, a kwota przychodów, jakie GMK uzyskała od Operatora systemu przewyższała kwotę kosztów, jakie Gmina ponosiła.

Po zaprzestaniu świadczenia usług prowadzenia na terenie Krakowa wypożyczalni rowerów miejskich przez operatora systemu Wavelo, od 2020 r. GMK nie oferowała krótkoterminowego wypożyczania tradycyjnego roweru miejskiego (napędzanego jedynie siłą mięśni). Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że przeprowadzono analizę przyszłości systemu wypożyczalni rowerów miejskich na terenie Krakowa. Wskazał, że trendy w okresie przeprowadzonej analizy wskazywały na zasadność dążenia do stworzenia wypożyczalni opartej o rowery ze wspomaganie elektrycznym, w związku z czym nie zdecydowano się na stworzenie tradycyjnego systemu roweru publicznego.

(akta kontroli str. 16-63, 94-114, 213-238)

Od października 2020 r. na terenie Krakowa funkcjonowała wypożyczalnia Park-e-Bike, która oferowała rowery ze wspomaganie elektrycznym. Liczba rowerów dostępnych do wypożyczenia w okresie 2020-2023 (31 maja) zwiększyła się z 43 do 143. Liczba wypożyczeń wyniosła: 3094 w 2021 r., 12 102 w 2022 r. i 3082 w 2023 r. (do 31 maja). W latach 2020-2022 łączne koszty funkcjonowania systemu Park-e-Bike wyniosły 2352,7 tys. zł, w tym 2161,3 tys. zł stanowiły koszty zakupu rowerów.

Użytkownicy systemu Park-e-Bike mogli korzystać z roweru oraz pozostawić go w trybie postoju w dowolnym ogólnodostępnym punkcie na terenie Krakowa i Skawiny. Jednakże system pozwalał na wypożyczenie i zwrot roweru⁴⁶ jedynie na terenie aktywnych stacji systemu w rejonie czterech parkingów P&R (Czerwone Maki, Kurdwanów, Mały Płaszów, Nowy Bieżanów). Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że system Park-e-Bike został uruchomiony jako działanie pilotażowe w ramach projektu „*Low Carb. Budowanie potencjału na rzecz zintegrowanego planowania mobilności niskoemisyjnej w funkcjonalnych obszarach miejskich*”, współfinansowanego z Programu Interreg Europa Środkowa na lata 2014-2020. W ramach projektu w 2020 r. zakupione zostały 43 rowery i utworzona została pierwsza stacja systemu na parkingu P&R Czerwone Maki. Zgodnie z ideą działania stacji w ramach programu pilotażowego miała być ona umiejscowiona na pograniczu gmin biorących udział w projekcie czyli Krakowa oraz Skawiny i umożliwienie przesiadki na rower osobom pozostawiającym samochody w obrębie parkingów. Dlatego także po rozbudowie systemu i zakupie kolejnych 100 rowerów ze środków własnych miasta, nowe stacje utworzone zostały na trzech parkingach Park&Ride zintegrowanych z istniejącą infrastrukturą rowerową. Dodał, że w przyszłości po zakończeniu inwestycji związanych z budową nowych parkingów P&R na terenie północnych dzielnic Krakowa, jest planowane uruchomienie stacji systemu także w ich obrębie.

(akta kontroli str. 16-63, 94-114, 213-238)

⁴⁴ Na podstawie umowy koncesji zawartej 14 lipca 2016 r. na usługę pn. *Prowadzenie na terenie Gminy Miejskiej Kraków wypożyczalni rowerów Krakowski Rower Miejski*. W związku z zaprzestaniem przez Koncesjonariusza świadczenia usług stanowiących przedmiot koncesji, umowa ta została wypowiedziana.

⁴⁵ Liczba rowerów, do których zgodnie z zawartą umową koncesji dokonywana przez Miasto Kraków dopłata. Operator mógł zwiększać liczbą rowerów powyżej tego poziomu w ramach stacji sponsorskich. W sezonie zimowym, zgodnie z umową koncesji, liczba rowerów zmniejszana była do 500.

⁴⁶ Zgodnie z regulaminem zwrot roweru powinien zostać dokonany do godziny 21.00, w dniu wypożyczenia. Brak zwrotu roweru w wyznaczonym czasie skutkowało zablokowaniem konta w systemie.

Z początkiem września 2023 r. planowane jest uruchomienie na terenie Krakowa długoterminowej wypożyczalni rowerów LajkBike, składającą się z co najmniej 500 rowerów tradycyjnych oraz 250 rowerów elektrycznych. Rowery będzie można wynająć na okres od miesiąca do trzech miesięcy.

(akta kontroli str. 16-63, 94-114, 213-238)

W ramach dodatkowych zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego w 2018 r.⁴⁷ wprowadzono zmiany uprawnień do bezpłatnych przejazdów środkami KMK w sytuacji wystąpienia przekroczenia określonych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu. Zgodnie z tymi zmianami wprowadzenie bezpłatnej komunikacji zostało oparte na codziennej prognozie jakości powietrza wykonywanej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, dotyczącej kolejnej doby. Zastępca Prezydenta Miasta poinformował, że wprowadzenie usługi bezpłatnej KMK nie wpłynęło na wydatki Gminy i nie generowało dodatkowych kosztów w systemie KMK, natomiast ustanowienie tego rodzaju uprawnień wpłynęło na zmniejszenie wpływów do budżetu Miasta ze sprzedaży biletów. W latach 2018-2022 średnie szacunki utraconych wpływów⁴⁸ wyniosły odpowiednio: 353 tys. zł w 2018 r., 369,5 tys. zł w 2019 r., 230,8 tys. zł w 2020 r., 363,6 tys. zł w 2021 r., 0 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 16-63)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina prawidłowo i rzetelnie zidentyfikowała problem zanieczyszczeń komunikacyjnych. W oparciu o tak zidentyfikowany problem prowadzono adekwatne działania informacyjne i edukacyjne. Mieszkańcy Krakowa oraz inne osoby przebywające w mieście byli informowani o stanie jakości powietrza m.in. poprzez stronę internetową Magiczny Kraków, aplikację mobilną *Powietrze Kraków*, paski informacji pasażerskiej w pojazdach komunikacji zbiorowej oraz na tablicach Dynamicznej Informacji Pasażerskiej. Gmina skutecznie zachęcała do korzystania z rowerów i transportu zeroemisyjnego. W ocenie NIK działania te przyczyniły się do wzrostu liczby osób poruszających się po mieście rowerami oraz pojazdami elektrycznymi.

OBSZAR

2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

Gmina podjęła działania w ramach organizacji ruchu na rzecz ograniczenia negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko, takie jak np. wprowadzenie strefy ruchu Tempo-30, stref ograniczonego ruchu, wyznaczenie buspasów, wdrożenie elektronicznego systemu sterowania ruchem, czy podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu.

(akta kontroli str. 16-63)

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Krakowa dwukrotnie podejmowała uchwały w sprawie ustanowienia stref czystego transportu, tj. w 2018 r. oraz w 2022 r.

⁴⁷ Uchwała nr CVIII/2761/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/578/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia uprawnień do bezpłatnych przejazdów środkami Komunikacji Miejskiej w Krakowie na podstawie dowodu rejestracyjnego samochodu osobowego w sytuacji wystąpienia przekroczenia określonych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu.

⁴⁸ Wykazane na podstawie danych ze sprzedaży biletów (wartość biletów do kasowania w danym roku/365 dni).

Pierwsza ze stref została utworzona na okres sześciu miesięcy od 5 stycznia 2019 r.⁴⁹ Strefę wprowadzono w miejsce wcześniej obowiązującej strefy ograniczonego ruchu, która została zniesiona w związku z wydanym przez Wojewodę Małopolskiego nakazem jej uchylenia. Celem jej utworzenia, było zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowiska w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu. Jednakże przed ustanowieniem SCT „Kazimierz” nie przeprowadzono analiz dotyczących planowanych efektów wprowadzenia strefy pod kątem emisji zanieczyszczeń oraz liczby pojazdów, które będą objęte zakazem wjazdu do strefy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 163-178, 239-255, 801-804)

Możliwość wjazdu do obszaru objętego strefą miały jedynie pojazdy elektryczne, napędzane wodorem albo gazem CNG. Poza podmiotami wymienionymi w art. 39 ust. 3 ówczesnie obowiązującej ustawy o *elektromobilności*, które z mocy ustawy były zwolnione od ograniczenia wjazdu w strefę czystego transportu (np. mieszkańcy strefy). Spod zakazu wjazdu zostały wyłączone również m.in. rowery, pojazdy osób niepełnosprawnych, pojazdy TAXI (do końca 2025 r.), pojazdy przedsiębiorców, mających siedzibę swojej firmy w obszarze strefy (do końca 2025 r.) oraz pojazdy zaopatrzenia w określonych godzinach i dniach.

W wyniku wniosków mieszkańców i nacisków ze strony przedsiębiorców działających na terenie strefy 6 marca 2019 r.⁵⁰ zliberalizowano zasady funkcjonowania strefy. Z przeprowadzonej analizy efektywności wprowadzonej strefy czystego transportu „Kazimierz”⁵¹ wynikało, że *realne funkcjonowanie SCT po ponad 3 miesiącach jej obowiązywania stało się niemożliwe – ograniczenia w ruchu pojazdów spalinowych działały w rzeczywistości tylko w nocy*. W dokumencie tym efektywność SCT określono na *poziomie minimum, takim samym jak strefy ograniczonego ruchu*⁵². Wskazano, że *pomiary ruchu drogowego w trakcie obowiązywania SCT wykazały utrzymanie niższego natężenia pojazdów względem stanu sprzed wprowadzenia ograniczeń (rok 2017, przed wprowadzeniem strefy ograniczonego ruchu) i na podobnym poziomie jak po wprowadzeniu strefy ograniczonego ruchu oraz zredukowane o niemal połowę, w przypadku kontroli ze strony służb porządkowych*. 22 września 2019 r. SCT „Kazimierz” przestała funkcjonować i została zastąpiona strefą ograniczonego ruchu.⁵³

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 163-178, 801-804, 925-931)

Przygotowując wprowadzenie w Krakowie kolejnej strefy czystego transportu w grudniu 2020 r. przeprowadzono badanie jakościowe⁵⁴ na temat stosunku mieszkańców Krakowa wobec planowanej Strefy Czystego Transportu w Krakowie. W dokumencie tym jako jedną z rekomendacji wskazano, że *Koncepcja SCT jest dla mieszkańców Krakowa całkowicie nowa. (...) Myśl o przełożeniu tego rodzaju stref na warunki krakowskie jest dla kierowców niepokojąca, a dla osób korzystających z transportu publicznego – niejasna i zagadkowa w zakresie możliwych konsekwencji*.

⁴⁹ Uchwała nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”. Strefę ustanowiono na obszarze obejmującym drogi: ul. Miodowa na odcinku od ul. Krakowskiej do ul. Bożego Ciała, ul. Bożego Ciała na odcinku od ul. Św. Wawrzyńca do ul. Miodowej, ul. Beera Meiselsa na odcinku od Placu Nowego do ślepego zakończenia za ul. Bożego Ciała, ul. Józefa, ul. Nowa, pl. Nowy, ul. Estery, ul. Jonatana Warszawera, ul. Kupa, ul. Izaaka, ul. Jakuba, ul. Wąska, ul. Bartosza, plac Bawół, ul. Szeroka, ul. Ciemna, ul. Lewkowa, ul. Na Przejściu.

⁵⁰ Uchwałą nr IX/154/19 Rady Miasta Krakowa.

⁵¹ Przekazanej 28 listopada 2019 r. do Rady Miasta przez Prezydenta Miasta.

⁵² Na obszarze objętym strefą czystego transportu w okresie wcześniejszym (od 5 grudnia 2017 r.) obowiązywała strefa ograniczonego ruchu.

⁵³ 22 września 2019 r. SCT zastąpiono strefą ograniczonego ruchu.

⁵⁴ Badanie zostało przeprowadzone na zlecenie ZTP Kraków poprzez organizację 3 grup dyskusyjnych w gronie 8 osób każda. Grupy dyskusyjne objęły osoby pochodzące z różnych dzielnic Krakowa, o zróżnicowanym wieku oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Myśl o narzuceniu ograniczeń na użytkowanie samochodów w Krakowie musi zostać przez krakowian stopniowo oswojona, a ich brak świadomości o mechanizmach strefy powinien sprawić, że zamiary Miasta w zakresie planowania warunków SCT zostaną dokładnie zakomunikowane i przedyskutowane z mieszkańcami. Ponadto wskazano, że koncepcja SCT musi być wprowadzana w sposób łagodny. Opór mieszkańców Krakowa wobec koncepcji wprowadzenia SCT wyraża się wykorzystaniem kontrargumentacji rozbudowanej merytorycznie i nasyconej emocjonalnie. Koncepcję SCT należy wprowadzić do debaty publicznej w sposób stopniowy, możliwie łagodząc odczucie dotkliwości zmian oraz moderując gwałtowne reakcje emocjonalne na tym tle. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że przed rokiem 2022 nie były prowadzone żadne kampanie informacyjno-edukacyjne dotyczące SCT z uwagi na brak decyzji o wprowadzeniu strefy. Dodał, że w 2021 r. ZTP rozważał możliwość wprowadzenia takiej strefy, jednak ostateczna decyzja o realizacji SCT w Krakowie została podjęta po wejściu w życie 7 grudnia 2021 r. nowelizacji ustawy o elektromobilności. Dodał, że wcześniejsze zapisy ustawy nie nakładały na Gminy obowiązku przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych oraz kampanii informacyjnych.

(akta kontroli str. 7-15, 77-81, 168-183)

W ramach prac nad projektem uchwały w sprawie ustanowienia SCT w Krakowie Gmina korzystała z wyników badań rzeczywistej emisji spalin, przeprowadzonych w 2019 r. i 2021 r., jak również innych badań takich jak: *Ocena efektów w zakresie poprawy jakości powietrza w Krakowie poprzez wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na przykładzie wybranych kanionów ulicznych* (przeprowadzona w 2019 r.), badanie Barometru Krakowskiego 2022, *Analiza zmian jakości powietrza w Krakowie oraz województwie małopolskim w latach 2012-2020* oraz wyniki badań z Collegium Medicum UJ (2014 r.)⁵⁵.

W 2022 r. dwukrotnie przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące wdrożenia Strefy Czystego Transportu w Krakowie (w okresie marzec-maj oraz wrzesień-październik). Konsultacje prowadzono z wykorzystaniem internetowego formularza konsultacyjnego. Dodatkowo organizowano spotkania informacyjne oraz dyżury telefoniczne. W przypadku pierwszych konsultacji wpłynęło 616 internetowych formularzy konsultacyjnych, 77 osoby przekazały formularz w formie papierowej, 26 osób wzięło udział w spotkaniach informacyjno-warsztatowych z mieszkańcami, 17 osób wzięło udział w spotkaniach informacyjno-warsztatowych z przedsiębiorcami. Ponadto w ramach dyżurów telefonicznych przeprowadzono 32 rozmowy. W ramach drugich konsultacji społecznych wpłynęło 617 internetowy formularzy konsultacyjnych. Dodatkowo zorganizowano łącznie osiem 3-godzinnych dyżurów pracowników ZTP wraz z pracownikami Wydziału ds. Przedsiębiorczości i Innowacji UMK na czterech miejskich targowiskach (w formie punktów konsultacyjnych), przedstawiono założenia SCT w Małopolskiej Izbie Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Krakowie.

(akta kontroli str. 7-15, 77-81, 334-337)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu poinformował, że oprócz informacji edukujących i zapraszających do przystąpienia do konsultacji społecznych poprzez prasę, radio, media internetowe, ZTP na bieżąco informował o SCT na swoim profilu w mediach społecznościowych. W ramach publikowanych postów mieszkańcy informowani byli czym jest SCT i zapraszani byli do udziału w spotkaniach ze specjalistami z dziedziny zdrowia, jak i mechaniki pojazdowej. Równocześnie

⁵⁵ Residential proximity to major roadways is associated with increased prevalence of allergic respiratory symptoms in children.

mając na uwadze duże zainteresowanie tematem w przestrzeni internetowej udostępniono konsultacje online w formie spotkań na ww. profilu.

(akta kontroli str. 7-15, 77-81, 168-183, 334-337)

W wyniku prowadzonych prac przygotowano projekt uchwały o ustanowieniu na czas nieoznaczony Strefy Czystego Transportu w Krakowie (SCT). Zarówno w treści projektu uchwały przedłożonym przez Prezydenta Radzie Miasta, jak również w uchwale w sprawie ustanowienia SCT⁵⁶ nie określono dokładnych granic ani sposobu organizacji ruchu (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W § 3 uchwały wskazano, że granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne Krakowa, a dokładna lokalizacja wjazdu do i wyjazdu z SCT na układzie drogowo-ulicznym będzie uregulowana projektem organizacji ruchu, w zależności od uwarunkowań geometrycznych oraz możliwości lokalizacji oznakowania, zgodnie z zasadami bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 7-15, 77-81, 831-837)

Przyjęta uchwała o ustanowieniu SCT została zaskarżona 18 kwietnia 2023 r. przez Wojewodę Małopolskiego w całości na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁵⁷. Skarga została wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Rady Miasta Krakowa. W skardze Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zarzucając nielegalność jej zapisów, jako naruszających w istotnym stopniu obowiązujący porządek prawny. Wojewoda w skardze wskazał m.in., iż:

- w uchwale nie określono sposobu organizacji ruchu w strefie, co uznał za niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o *elektromobilności*;
- w uchwale nie określono precyzyjnie granic strefy czystego transportu, co uznał za niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o *elektromobilności*;
- uchwała zawiera niedopuszczalną subdelegację uprawnień Rady Miasta do określenia dokładnych granic strefy i sposobu organizacji ruchu;
- Rada Miasta Krakowa wprowadziła daleko idące ograniczenia w ruchu pojazdów bez jednoczesnego wyznaczenia na terenie Krakowa miejsc nieobjętych SCT, gdzie można pozostawić samochód, tj., zdaniem Wojewody, niezgodnie z celem ustawy o *elektromobilności*, jakim jest ograniczenie ruchu pojazdów powodujących największe zanieczyszczenia powietrza, przy równoczesnym umożliwieniu przemieszczania się alternatywnymi środkami transportu;
- uchwała Rady Miasta Krakowa narusza zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji wyrażoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz zasadę wolności poruszania się wyrażoną w art 52 ust. Konstytucji RP;
- w uchwale w sposób nieuzasadniony uprzywilejowano osoby, które ukończyły co najmniej 70 lat, ponieważ będą one mogły poruszać się po SCT pojazdami niespełniającymi warunków wjazdu do strefy;
- w uchwale GMK zastrzegła sobie prawo do wydawania dodatkowych nalepek informacyjnych, nieprzewidzianych w ustawie o *elektromobilności* na potrzeby okresowych uwarunkowań lokalnych. Zdaniem Wojewody takie uregulowanie jest nieprecyzyjne, niejasne i wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

(akta kontroli str. 338-376, 483)

⁵⁶ Uchwała nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.

NIK zwraca uwagę, że *Programie parkingowym dla miasta Krakowa*⁵⁸ wskazano, że istotą funkcjonowania systemu P&R jest przejęcie przez transport publiczny większości podróży wykonywanych samochodami z obszarów zewnętrznych do Krakowa, szczególnie do jego centrum. Tymczasem w wyniku wyznaczenia granic strefy jako granic administracyjnych Krakowa, sieć istniejących parkingów P&R na terenie Krakowa znalazła się wewnątrz strefy i nie będzie mogła być wykorzystana przez przyjeżdżających do Krakowa pojazdami niespełniającymi wymagań wjazdu do SCT.

(akta kontroli str. 831-837, 938-975)

Zastępca Prezydenta wskazał, że *najważniejszy system P&R z punktu widzenia dojeżdżających z obszaru metropolitarnego, wojewódzkiego lub turystów znajduje się poza granicami SCT. Dla przykładu są to parkingi wybudowane i planowane przy liniach kolejowych (np. Skawina, Krzeszowice czy Wieliczka) oraz przy głównych drogach dojazdowych (np. Michałowice)*. Dodał, że Gmina Miejska Kraków współpracuje w ramach Stowarzyszenia Metropolia Krakowska nad zintensyfikowaniem tempa oddawania do użytku kolejnych tego typu inwestycji.

(akta kontroli str. 239-255)

Ograniczenia wjazdu do strefy mają dotyczyć wszystkich typów pojazdów z wyjątkiem motocykli, samochodów historycznych, specjalnych oraz pojazdów zarejestrowanych najpóźniej przed 1 marca 2023 r., których właścicielami i zarazem kierującymi są osoby, które najpóźniej w dniu 1 stycznia 2023 r. ukończyły co najmniej 70 lat. Wjazd do SCT będzie możliwy dla pojazdów spełniających określone normy emisji spalin (normy Euro) lub dla tych, które zostały wyprodukowane nie wcześniej niż w okresie kiedy określone normy Euro były wprowadzane na terenie Unii Europejskiej. W pierwszym etapie (od 1 lipca 2024 r. do 30 czerwca 2026 r.) w przypadku samochodów zarejestrowanych po raz ostatni przed 1 marca 2023 r., do SCT będą mogły wjechać pojazdy spełniające przynajmniej normę Euro 1/I⁵⁹ (dla pojazdów z silnikami o zapłonie iskrowym, dalej: samochody benzynowe) lub Euro 2/II⁶⁰ (dla pojazdów z silnikami o zapłonie samoczynnym, dalej: diesle), a w przypadku samochodów zarejestrowanych po raz ostatni po 1 marca 2023 roku, pojazdy spełniające przynajmniej normę Euro 3/III⁶¹ (samochody benzynowe/LPG) lub Euro 5/V⁶² (diesle). Od 1 lipca 2026 r. uprawnione do wjazdu do strefy będą pojazdy spełniające przynajmniej normę Euro 3/III lub wyprodukowane od 2000 r. (samochody benzynowe/LPG) oraz Euro 5/V (diesle) lub wyprodukowane od 2010 r.⁶³

NIK zwraca uwagę, że do wjazdu do SCT uprawnione będą pojazdy pochodzące spoza UE, które nie przeszły procedury potwierdzającej spełnienia określonej normy Euro, jedynie na podstawie ich daty produkcji. Tym samym mogą wystąpić przypadki, w których nie będą uprawnione do wjazdu do SCT pojazdy z terenu UE emitujące mniej zanieczyszczeń niż pojazdy pochodzące spoza UE i uprawnione do wjazdu

⁵⁸ Przyjętego uchwałą nr LIII/723/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 sierpnia 2012 r.

⁵⁹ Lub rok produkcji od 1992 r. dla samochodów osobowych i od 1994 r. dla samochodów ciężarowoosobowych i ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, od 1992 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

⁶⁰ Lub rok produkcji od 1996 r. dla samochodów osobowych i od 1997 r. dla samochodów ciężarowoosobowych i ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, od 1995 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

⁶¹ Lub rok produkcji od 2000 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t oraz a autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

⁶² Lub rok produkcji od 2010 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t oraz od 2008 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

⁶³ W przypadku autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t od 2008 r.

do SCT jedynie na podstawie ich daty produkcji. Tego typu przypadki mogą wystąpić np. w przypadku pojazdów, które w ogóle nie były oferowane na rynku UE ze względu na zbyt wysoką emisję spalin i związany z tym brak możliwości przejścia procedury potwierdzającej spełnienie właściwej normy Euro. Uchwała w sprawie SCT nie przewidywała konieczności przejścia procedury potwierdzającej spełnienie właściwej normy Euro i dopuściła do wjazdu do SCT każdy pojazd wyprodukowany po określonej dacie niezależnie od emitowanych zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 831-837)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że w toku prac nad projektem uchwały pracownicy ZTP analizowali dostępne publikacje dotyczące norm EPA (USA), które wskazywały iż są one bardziej restrykcyjne niż normy Euro. Dodał, że *biorąc powyższe pod uwagę oraz mając na względzie brak uregulowań prawnych w zakresie odpowiednich adnotacji w dowodach rejestracyjnych dotyczących emisyjności pojazdów spoza rynku UE, w projekcie uchwały nie znalazły się zapisy dotyczące przedmiotowej kwestii*. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu dodał również, że *procedura weryfikacji stopnia emisji zanieczyszczeń przez pojazdy spoza Unii Europejskiej, które spełniają wymagania dotyczące roku produkcji, ale nie posiadają potwierdzenia spełnienia normy Euro nie jest potrzebna ze względu na marginalny charakter problemu*. Ponadto dodał, że *nie można założyć że każdy pojazd spoza Unii Europejskiej spełniający wymagania dotyczące roku produkcji, nie będzie spełniał normy Euro. To powoduje, że specjalna procedura weryfikacji nie znajduje uzasadnienia*.

(akta kontroli str. 7-63, 77-81, 163-178, 256-265)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu poinformował, że szacunek wpływu wprowadzenia SCT w Krakowie na emisję zanieczyszczeń według poszczególnych norm Euro został dokonany w 2019 r. w *Ekspertyzie wariantowej wprowadzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej (LEZ) w Krakowie (Ekspertyza wariantowa)*. Z *Ekspertyzy wariantowej* wynikało, że najbardziej optymalny wariant wprowadzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej zakładał ograniczenie wjazdu do strefy, obejmującej obszar miasta wewnątrz IV obwodnicy (ograniczony autostradą, drogą S52 i S7) dla samochodów dostawczych, ciężarowych i autobusów, które nie spełniają normy Euro VI przy silnikach zasilanych olejem napędowym i Euro IV przy silnikach zasilanych benzyną. Restrykcje wynikające ze wskazanego wariantu miały zatem obejmować transport ciężki (samochody dostawcze, ciężarowe oraz autobusy), który jest bardziej emisyjny niż samochody osobowe. Przedstawione w *Ekspertyzie wariantowej* wyniki modelowania jakości powietrza wskazywały, że ten wariant był najbardziej efektywny ekologicznie i umożliwiłby największą redukcję zanieczyszczeń pochodzących z transportu spośród porównywanych wariantów.

NIK zwraca uwagę, że nie zdecydowano się jednak przedstawić propozycji wprowadzenia SCT w wariantcie wskazanym jako najkorzystniejszy ani do konsultacji społecznych ani w projekcie uchwały przedłożonej Radzie Miasta. W projekcie uchwały przedstawiono wariant w konfiguracji, który nie był przedmiotem *Ekspertyzy wariantowej*. Gmina nie porównywała efektów ekologicznych wariantów przedstawionych w konsultacjach społecznych oraz Radzie Miasta z efektem wariantu, który został wskazany jako najkorzystniejszy. Przyjęty wariant zakładał nieco łagodniejsze obostrzenia niż sugerowany w *Ekspertyzie wariantowej* z punktu widzenia norm Euro, ale jednocześnie objął obostrzeniami wszystkie typy samochodów. Samochody osobowe spełniające określone w projekcie uchwały docelowe normy emisji spalin powinny, zgodnie z tymi normami, emitować

porównywalne ilości tlenków azotu (w przypadku benzynowych samochodów osobowych 0,15 g/km, a w przypadku samochodów z silnikiem diesla 0,18 g/km).

(akta kontroli str. 163-178, 208-209, 691-734)

Zastępca Prezydenta wskazał, że *Ekspertyza wariantowa* została opracowana w 2019 r., a prace nad projektem uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu w Krakowie rozpoczęły się na początku 2022 r., czyli ponad dwa lata po opracowaniu ww. dokumentu. Dodał, że *do konsultacji mieszkańców i przedsiębiorców oraz Radzie Miasta Krakowa został przedłożony projekt uchwały, który wcześniej został przedstawiony do zaopiniowania komórkom organizacyjnym UMK, jednostkom i służbom miejskim. Instytucje opiniujące, nie wniosły zastrzeżeń do projektu uchwały, w postaci wprowadzenia ograniczenia jedynie dla pojazdów dostawczych, ciężarowych i autobusów (które zakłada wariant nr 4 w przywołanej ekspertyzie)*. Wskazał również, że *w trakcie prac nad projektem uchwały były brane pod uwagę opcje, które są możliwe prawnie, organizacyjnie i społecznie wykonalne, jednocześnie dążąc do jak największej redukcji emisji zanieczyszczeń. Z uwagi na czytelność oraz przejrzystość przepisów, zostały one wprowadzone dla wszystkich typów pojazdów, z wyjątkami w postaci wyłączeń ustawowych i tych określonych w uchwale*. Dlatego też nie porównywano efektów ekologicznych przyjętych rozwiązań w uchwale w odniesieniu do wariantu 4 wskazanego w Ekspertyzie.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał również, że z analizy opracowania pn. *Teledetekcja emisji spalin z pojazdów silnikowych w Krakowie, autorstwa International Council on Clean Transportation, wynika, że samochody osobowe stanowią grupę pojazdów odpowiadającą na największą emisję substancji szkodliwych. Dodał, że kluczowa przy opracowaniu projektu uchwały dot. SCT była analiza skali emisji zanieczyszczeń przez daną grupę pojazdów, a nie porównywanie jednostkowej emisji zanieczyszczeń przez dany pojazd. W konsekwencji nie było istotnych przesłanek, aby w sposób szczególny, bardziej restrykcyjny zostały potraktowane samochody ciężarowe i autobusy.*

(akta kontroli str. 163-178, 256-265)

Według danych przekazanych przez Urząd, na podstawie danych Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnych SAMAR, w I etapie wdrażania strefy ok. 2,9% pojazdów zarejestrowanych w Krakowie nie spełniałoby wymagań wjazdu do SCT, a w przypadku II etapu ok. 25,6% pojazdów. Zastępca Prezydenta wskazał, że dane te należy traktować jako zawyżone, ponieważ zakładają one że przez prawie 4 lata nikt nie wymieni w Krakowie ani jednego pojazdu na nowszy, spełniający wymogi II etapu Strefy. Wskazał, że *mając na uwadze niedoskonałości baz danych (CEPiK/WEPiK⁶⁴), ZTP w obliczeniach w zakresie efektywności Strefy Czystego Transportu opiera się na wynikach badań z 2019 r. i 2021 r., dotyczących faktycznych emisji spalin emitowanych przez pojazdy poruszające się po ulicach Krakowa. Według tych pomiarów, w 2019 r., zaproponowanych w uchwale norm emisji Euro nie spełnia ok. 27% pojazdów poruszających się po mieście, a według cząstkowych wyników badań z 2021 r. – ok. 21%*. Zastępca Prezydenta wskazał, że wymogów, które będą obowiązywały od 2026 r. nie spełni szacunkowo 20-25% pojazdów (ok. 100 tys.) obecnie zarejestrowanych w Krakowie.

Gmina nie prowadziła odrębnych analiz dotyczących liczby pojazdów niezarejestrowanych w Krakowie, które regularnie wjeżdżają do miasta. Zastępca Prezydenta wskazał, że baza CEPiK bazuje na systemie, który nie pozwala jednoznacznie stwierdzić czy zarejestrowane tam samochody są nadal użytkowane. Dodał, że zestawienie danych o liczbie pojazdów zarejestrowanych np. w obszarze

⁶⁴ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, baza Wydziału Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Metropolii Krakowskiej, potęgowałoby skalę błędów i mogłoby prowadzić do błędnych wniosków.

(akta kontroli str. 16-63, 94-114, 487-488)

Według szacunków Gminy koszty wdrożenia oraz utrzymania Strefy Czystego Transportu w Krakowie (obejmujące m.in. koszty projektów stałej organizacji ruchu i właściwego oznakowania wjazdu i wyjazdu ze strefy SCT, koszt systemu informatycznego do obsługi SCT i jego utrzymanie, koszt infrastruktury potrzebnej do wydruku nalepek (specjalistyczne drukarki i nalepko-maty) oraz koszty osobowe) wyniosą w 2024 r. ok. 1 mln zł. Natomiast koszt weryfikacji uprawnień do wjazdu i poruszania się po SCT, przy założeniu że dostęp do CEP będzie odbywał się w sposób zautomatyzowany poprzez system do obsługi SCT, wyniesie ok. 20 tys. zł miesięcznie (bez uwzględnienia kosztów osobowych).

(akta kontroli str. 163-178)

W celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń z transportu na terenie miasta wprowadzono strefy ruchu Tempo-30 oraz rejony w których ustanowiono ograniczenie prędkości poruszania do 20 km/h. Około 1/3 ulic w Krakowie objęta była strefą Tempo-30. W *POP 2020* ustalono dla Krakowa zadanie polegające na przygotowaniu do 31 grudnia 2021 r. planu wdrożenia na terenie Krakowa stref Tempo-30 na wybranych odcinkach dróg wewnątrz III obwodnicy⁶⁵ miasta, który miał być wdrażany etapami do 31 grudnia 2025 r. Zamiast przygotowania *kompleksowego* dokumentu obejmującego plan wdrażania stref przygotowywano coroczne harmonogramy wprowadzenia takich stref na terenie miasta. Wartości *wskaźnika procent odcinków dróg uspokojonego ruchu z ograniczeniem prędkości do 30 km/h (strefy Tempo-30) wewnątrz III obwodnicy miasta* wynosił 55,12% na koniec 2022 r.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-114, 163-178)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Wydział Miejskiego Inżyniera Ruchu Urzędu Miasta Krakowa nie dysponuje danymi o osiągniętym w związku z wprowadzeniem stref Tempo-30 efekcie ekologicznym. Wskazał, że szacowane efekty ekologiczne (redukcja emisji), po zakończeniu wdrażania zadań ujętych w *POP 2020* zakładają spadek stężenia dwutlenku azotu na stacji z największymi przekroczeniami poziomu dopuszczalnego (al. Krasieńskiego) z 61 w 2018 r. do 35 µg/m³ w 2026 r.

(akta kontroli str. 16-63)

Koszt wyznaczenia stref Tempo-30 obejmował działania związane z realizacją zatwierdzonych projektów organizacji ruchu takie jak umieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, oświetlenia, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, a także urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W latach 2018-2022 Gmina na wyznaczenie i utrzymanie stref Tempo-30 poniosła wydatki w łącznej kwocie 360,8 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli str. 16-22, 64-74, 77-81, 163-178)

Jednym z rozwiązań wdrażanych w Krakowie, mających na celu m.in. eliminację ruchu tranzytowego z centrum, a co za tym idzie ograniczenie emisji zanieczyszczeń było wprowadzenie stref ograniczonego ruchu. Strefy te funkcjonowały na terenie Krakowa m.in. na obszarze Starego Miasta, Kazimierza, Wzgórza św. Bronisławy, okolice Wawelu czy ul. Długa. W latach 2018-2022 Zarząd Dróg Miasta Krakowa poniósł wydatki związane z wprowadzeniem stref ograniczonego ruchu w łącznej wysokości 341,5 tys. zł. Gmina wprowadzała rozwiązania w ramach organizacji ruchu polegające na odwróceniu kierunku jazdy czy ruchu jednokierunkowego, które z jednej strony umożliwiały dojazd do każdego miejsca, a z drugiej utrudniały przejazd

⁶⁵ W skład III obwodnicy wchodzi Droga krajowa 79, Droga ekspresowa S7 i S52.

⁶⁶ 2,6 tys. zł w 2018 r., 99,0 tys. zł w 2019 r., 18,2 tys. zł w 2020 r., 218,9 tys. zł w 2021 r. i 22,1 tys. zł w 2022 r.

osobom, chcącym jedynie szybko przemieścić się pomiędzy dzielnicami Krakowa. Takie rozwiązania wprowadzono np. na os. Podwawelskim lub ul. Pawiej. Ponadto Gmina rozwijała sieć buspasów. Wg stanu na koniec 2018 r. łączna długość wydzielonych pasów autobusowych oraz wspólnych pasów autobusowo-tramwajowych (obejmująca zarówno długość buspasów stałych, jak i tymczasowych) wynosiła 28,6 km, a na koniec czerwca 2023 r. 33,8 km (wzrost o 5,2 km tj. o 18,2%).

(akta kontroli str. 16-63, 213-238, 976-977)

Na obszarze Krakowa od 2008 r. funkcjonował system sterowania ruchem, który był rozbudowywany. Obecnie składa się z dwóch elementów: systemu Sterowania Ruchem, polegającym na strategicznym i taktycznym zarządzaniu ruchem drogowym, obejmującym większość dróg na terenie miasta oraz ulic z położonym wzdłuż nich torowiskiem tramwajowym⁶⁷ oraz z systemu Zarządzania Transportem Publicznym, obejmującym głównie nadzór i zarządzanie podsystemem transportu tramwajowego⁶⁸. W okresie objętym kontrolą Gmina nie poniosła wydatków związanych z wprowadzeniem systemów sterowania ruchem (nie wprowadzano nowych systemów, natomiast zwiększano zasięg istniejących poprzez wpięcie do systemu nowych lokalizacji).

(akta kontroli str. 16-74)

Szczegółowym badaniem objęto pięć⁶⁹ przypadków wprowadzenia w okresie objętym kontrolą ograniczeń dla ruchu pojazdów silnikowych. W przypadku dwóch zmian w organizacji ruchu polegających na utworzeniu wydzielonego pasa ruchu dla autobusów (ul. Kamieńskiego oraz ul. Opolska), przyczyną ich wprowadzenia było zwiększenie płynności przejazdu linii autobusowych, a co za tym idzie zachęcenie mieszkańców do korzystania z transportu zbiorowego. Wprowadzenie połączenia rowerowego w ciągu ul. Grzegórzeckiej (pas rowerowy na ciągu Most Grunwaldzki-Dietla-Grzegórzecka) uzupełniło sieć rowerową na osi wschód-zachód łącząc drogę dla rowerów na moście Grunwaldzkim, poprzez pasy rowerowe wzdłuż ul. Dietla z infrastrukturą rowerową wzdłuż Al. Pokoju. W przypadku zmian na ul. Dietla (wyłączenie zewnętrznych pasów z ruchu samochodowego), ich wprowadzenia miało na celu poprawę bezpieczeństwa wszystkich użytkowników dróg (m.in. uwolnienie chodników od parkujących pojazdów, wyznaczenie pasów rowerów). Natomiast w przypadku ograniczeń w ruchu na ul. Grzegórzeckiej, ich wprowadzenie wynikało z inwestycji prowadzonych dla potrzeb kolei aglomeracyjnej. Przez cały okres prowadzonych prac zapewniona była oferta przewozowa pojazdów komunikacji publicznej (tramwajów lub też autobusów kursujących po zastępczej trasie). Dyrektor Wydziału Gospodarki i Klimatu poinformował, że nie prowadzono szczegółowych analiz dotyczących wpływu zmian w organizacji ruchu na zmniejszenie przepustowości dla samochodów osobowych. Dodał również, że w wyniku przedmiotowych zmian organizacji ruchu nie zmieniła się liczba linii kursujących poszczególnymi odcinkami oraz ich częstotliwość.

(akta kontroli str. 213-238)

⁶⁷ System ten składał się z podsystemów tj. automatycznego wyznaczania wiązek koordynacyjnych, kamer podglądu aktualnej sytuacji ruchowej, tablic VMS dla kierowców.

⁶⁸ Składał się on z podsystemów zarządzania operacyjnego, kontroli i analizy danych, ładowania i zbierania danych z pojazdów, urządzeń zamontowanych w pojazdach oraz informacji pasażerskiej na przystankach. Obszarowo system obejmował całą sieć tramwajową miasta.

⁶⁹ 1) wprowadzenie buspasa na odcinku ul. Kamieńskiego, od zjazdu z estakady na aleję Powstańców Śląskich, 2) wprowadzenie drogi dla rowerów na moście Grunwaldzkim (po stronie południowej), 3) wyłączenie zewnętrznych (skrajnych) pasów na ul. Dietla z ruchu samochodowego poprzez wyznaczenie miejsc do parkowania (od mostu Grunwaldzkiego do św. Sebastiana), 4) ograniczenia w ruchu na ul. Grzegórzeckiej (od czerwca 2022 r. ul. Grzegórzecka była nieprzejezdna, od września 2022 r. przejazd w jedną stronę - od ronda Grzegórzeckiego do ul. Dietla), 5) wprowadzenie buspasa na ul. Opolskiej (od lipca 2020 r. od al. 29 Listopada do ul. Pleszowskiej, a w drugim kierunku od ul. Mehoffera do wysokości ul. Wyki).

Główne inwestycje infrastrukturalne, które miały na celu ograniczenie emisji z transportu zostały wskazane w Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Kraków (PGM). W okresie objętym kontrolą zakończono m.in. rozbudowę ul. Kocmyrzowskiej (połączenie radialne z przygotowywaną do realizacji drogą ekspresową S-7), przebudowę stacji kolejowej SKA „Kraków Swoszowice” wraz z budową parkingów typu Park&Ride, budowę parkingów Park&Ride na terenie miasta (utworzono parkingi Nowy Bieżanów, Mały Płaszów oraz Mydlniki Wapiennik), „Nowa Huta Przyszłości” – rozbudowa infrastruktury, rozbudowę ul. Myślenickiej w Krakowie, rozbudowę ul. Łokietka w Krakowie (na odcinku od ul. Kaczorówka do ul. Na Zielonki), budowę wiaduktu nad torami łączącego ul. Powstańców w Krakowie z drogą powiatową nr 2156K w miejscowości Batowice wraz z przebudową przyległego układu drogowego, rozbudowa ul. Krzyżańskiego w Krakowie, modernizację torowisk tramwajowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, modernizację zajezdni Nowa Huta, kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych Strefy Aktywności Gospodarczej – Nowa Huta Przyszłości. Częściowo zrealizowano również działania dotyczące budowy i przebudowa przystanków Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej.

Osiągnięcie celu dotyczącego ograniczenia emisji z transportu monitorowano przy użyciu wskaźników dotyczących wielkości emisji z transportu oraz stopnia redukcji emisji z transportu w stosunku. W przypadku pierwszego z tych wskaźników oczekiwany trend miał być malejący, a w przypadku drugiego rosnący. W okresie objętym kontrolą emisja z transportu spadła w przypadku NO_x o 30,72%, PM10 o 37,8%, a PM2,5 o 38,4%.

(akta kontroli str. 406-437, 658-669)

W ramach inwestycji infrastrukturalnych Gmina zaplanowała stworzenie systemu parkingów Park&Ride składającego się z 17 podstawowych parkingów oraz pięciu dodatkowych, których głównym celem była zmiana podziału zadań przewozowych i nawyków mobilnościowych, a nie ograniczenie emisji zanieczyszczeń z transportu. Zgodnie z postanowieniami *Planu transportowego* oraz *programu parkingowego dla miasta Krakowa* do 2020 r. planowano wybudowanie dziewięciu podstawowych parkingów oraz czterech dodatkowych. Wybudowanie pozostałych parkingów zaplanowano do 2030 r. Do 2020 r. utworzono pięć takich parkingów⁷⁰ o łącznej pojemności 684 miejsc parkingowych, a do dnia zakończenia kontroli sześć parkingów⁷¹ o łącznej liczbie 873 miejsc. Ich głównym celem była zmian podziału zadań przewozowych i nawyków mobilnościowych, a nie ograniczenie emisji zanieczyszczeń z transportu.

(akta kontroli str. 16-63, 379)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że *Plan transportowy* oraz *Program obsługi parkingowej* są dokumentami planistycznymi, w których lokalizacja parkingów i ich wielkość są określone w sposób szacunkowy. Wskazał, że ostateczna liczba miejsc parkingowych wynika z przeprowadzonych prac projektowych na poziomie koncepcji zagospodarowania terenu, uwzględniającej szczegółowe uwarunkowania terenowe i techniczne. Podkreślił również, że w latach 2013-2020 zadania dotyczące budowy parkingów Park&Ride realizowane były przez spółkę Miejska Infrastruktura Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 179-205)

⁷⁰ W tym Park&Ride Gięda Balicka. Zlikwidowany 31 sierpnia 2021 r.

⁷¹ Bez Park&Ride Gięda Balicka. Czerwone Maki, Kurdwanów, Nowy Bieżanów, Mały Płaszów, Mydlniki-Wapiennik, Swoszowice.

W ramach POP 2020 zaplanowano osiągnięcie następujących wskaźników dotyczących liczby utworzonych parkingów typu Park&Ride wraz ze wskazaniem liczby miejsc parkingowych:

- w 2020 r. zaplanowano utworzenie dwóch parkingów o łącznej pojemności 500 miejsc. W 2020 r. nie utworzono w Krakowie żadnego parkingu Park&Ride. Wprawdzie 22 maja 2017 r. została podpisana umowa z wykonawcą na realizację inwestycji dotyczącej budowy linii tramwajowej na Górkę Narodową, w ramach której planowano wybudowanie Park&Ride na Krowodrzy Górze (dwa parkingi o planowanej pojemności 204 miejsc) oraz Park&Ride Górka Narodowa o pojemności 467 miejsc, która zakładała zakończenie robót budowlanych po 42 miesiącach (tj. przed końcem 2020 r.), to jednak roboty nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli,
- w 2021 r. zaplanowano utworzenie jednego parkingu o pojemności 80 miejsc. GMK osiągnęła zaplanowaną wartość wskaźnika tworząc jeden Park&Ride o pojemności 85 miejsc,
- w 2022 r. nie zaplanowano utworzenia żadnego Park&Ride i żadnego nie utworzono,
- w 2023 r. zaplanowano utworzenie jednego Park&Ride o pojemności 80 miejsc. GMK osiągnęła zaplanowaną wartość wskaźnika tworząc Park&Ride o pojemności 154 miejsc.

(akta kontroli str. 77-81)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wyjaśnił, że opóźnienie przy realizacji inwestycji dotyczącej budowy linii tramwajowej na Górkę Narodową powstało na etapie wykonania dokumentacji projektowej. Wskazał, że głównym powodem opóźnień była konieczność uwzględnienia dodatkowego zakresu robót, nieprzewidzianego na etapie postępowania przetargowego i nieobjętego umową z wykonawcą.

(akta kontroli str. 272-273)

Rada Miasta Krakowa 28 sierpnia 2013 r. uchwaliła *Plan transportowy*, o którym mowa w art. 9 i nast. *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*. Uchwalony *Plan transportowy* zawierał wymagane elementy, wskazane w art. 12 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nie zawierał natomiast zapisów dotyczących wykorzystania pojazdów elektrycznych (zeroemisyjnych) i gazowych w komunikacji miejskiej (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 327-333)

Główne założenia stanowiące podstawę uchwalenia 10 lat temu *Planu transportowego*, takie jak kształt i rodzaj sieci infrastruktury drogowej, kształt sieci komunikacji zbiorowej, urbanistyka Krakowa, czy też udział podróży poszczególnymi środkami transportu uległy zmianie, a mimo to nie został on zaktualizowany (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 327-333)

W okresie objętym kontrolą Gmina Miejska Kraków wykonywała zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na terenie miasta Krakowa⁷² (komunikacja autobusowa i tramwajowa) oraz częściowo⁷³ (komunikacja autobusowa) na terenie

⁷² Na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁷³ Na podstawie art. 7 ust. 1 lit. b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

18 gmin ościennych⁷⁴. Do 31 października 2018 r. zadania organizatora wykonywała jednostka budżetowa – Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie⁷⁵, a od 1 listopada 2018 r. Zarząd Transportu Publicznego (dalej: ZTP). Usługi przewozowe realizowane były przez dwóch operatorów: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A. w Krakowie (MPK) oraz Mobilis sp. z o.o., którzy, na podstawie umów zawartych z Gminą Miejską Kraków, obsługiwali linie autobusowe (MPK i Mobilis) oraz tramwajowe (MPK), funkcjonujące w ramach systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie (KMK).

(akta kontroli str. 16-63)

W latach 2015-2022 zwiększono kursowanie komunikacji publicznej. Liczba obsługiwanych przez MPK linii autobusowych (razem z liniami nocnymi i sezonowymi) zwiększyła się ze 145 w 2015 r. do 169 w 2022 r.⁷⁶, a linii autobusowych obsługiwanych przez Mobilis z 13 do 18⁷⁷. Liczba linii tramwajowych w 2022 r. w stosunku do 2015 r. nie uległa zmianie i wynosiła 27⁷⁸. Łączna długość linii autobusowych systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie w okresie tym wzrosła z 2243 km w 2015 r. do 2562 km w 2022 r. (o 14,2%), natomiast linii tramwajowych z 349 km do 364 km (o 4,3%). Jednocześnie we wskazanym okresie łączna wielkość wykonanej pracy przewozowej (linie miejskie i aglomeracyjne) wzrosła z 37 266,0 tys. wozokilometrów zrealizowanych przez autobusy w 2015 r. do 44 405,5 tys. w 2022 r. (tj. o 19,2%), a w przypadku tramwajów odpowiednio z 14 531,7 tys. do 15 167,5 tys. (wzrost o 4,4%).

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-114, 119, 179-205, 208-209)

Gmina Miejska Kraków (według stanu na dzień 24 maja 2023 r.) miała zawarte porozumienia w sprawie wspólnej realizacji zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z 18 gminami ościennymi. W latach 2018-2022 zostały zawarte trzy porozumienia z trzema nowymi gminami, w 2018 r. z Gminą Biskupice, w 2021 r. z Gminą Krzeszowice, w 2022 r. z Gminą Brzeźnica. Tym samym Gmina zawarła porozumienia z 13 spośród 14 gmin wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz z pięcioma gminami spoza tego obszaru, które jednak znajdowały się strefie dojazdów do pracy Krakowa. W wyniku zawartych porozumień Gmina organizowała kursowanie autobusów na liniach aglomeracyjnych dowożących mieszkańców tych gmin do Krakowa. Kursowanie autobusów na tych liniach systematycznie się zwiększało, a łączna wielkość wykonanej pracy przewozowej na liniach aglomeracyjnych wzrosła z 13 052 454 w 2015 r. do 17 399 704 wozokilometrów w 2022 r. (tj. o 33,3%).

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 179-205, 208-209)

Gmina nie zawarła porozumienia z Gminą Igołomia-Wawrzeńczyce, pomimo że należy ona do Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz została wskazana w *Planie transportowym* jako gmina, którą należałoby ewentualnie przyłączyć do sieci komunikacyjnej. Wprawdzie w latach 2020-2021 Gmina Igołomia-Wawrzeńczyce prowadziła korespondencję z ZTP dotyczącą objęcia jej systemem krakowskiej

⁷⁴ Gmina Biskupice (od 1 października 2018 r.), Brzeźnica, Czernichów, Iwanowice, Kocmyrzów – Luborzycza, Krzeszowice, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skąta, Skawina, Słomniki, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki.

⁷⁵ Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT) zakończył działalność 31 października 2018 r., a jego funkcję w zakresie organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym przejął utworzony w wyniku reorganizacji tej jednostki Zarząd Transportu Publicznego.

⁷⁶ W poszczególnych latach MPK obsługiwała w latach 2015-2022 odpowiednio: 145, 146, 151, 154, 157, 164, 173 i 169 linii autobusowych.

⁷⁷ W poszczególnych latach Mobilis obsługiwała w latach 2015-2022 odpowiednio: 13, 14, 15, 18, 19, 17, 17 i 18 linii autobusowych.

⁷⁸ W poszczególnych latach MPK obsługiwała w latach 2015-2022 odpowiednio: 27, 27, 27, 26, 26, 28, 28 i 27 linii tramwajowych.

komunikacji miejskiej, ale do czasu zakończenia kontroli nie zdecydowała się na przyłączenie do systemu komunikacyjnego Krakowa. Gmina Igołomia-Wawrzeńczyce nie zdecydowała się dołączyć do systemu m.in. z uwagi na wysokie koszty, ale nie wykluczyła podjęcia współpracy z GMK w tej sprawie w przyszłości.

(akta kontroli str. 94-114, 562-564)

Zastępca Prezydenta Miasta poinformował, że *dalsze rozwijanie sieci Komunikacji Miejskiej w Krakowie nie jest wskazane ze względu na rosnące koszty funkcjonowania linii przy malejącym ich pokryciu z wpływów ze sprzedaży biletów, co z kolei zwiększa proporcjonalnie wysokość dotacji potencjalnych Gmin do systemu KMK. Mając na uwadze powyższe oraz zakres kompetencji Miasta wynikający z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, obecnie Miasto nie prowadzi działań mających na celu rozszerzenie systemu KMK na obszar kolejnych Gmin poprzez zawieranie porozumień międzygminnych. Niemniej dostrzegając potrzeby przewozowe aglomeracji krakowskiej Miasto Kraków podjęło współpracę z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w zakresie integracji taryfowej dla środków transportu stanowiących ofertą przewozową dla Miasta Krakowa, aglomeracji krakowskiej oraz województwa małopolskiego. Docelowo wspólnym biletem dla linii: kolejowych, autobusowych (organizowanych przez województwo) oraz systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie, a także innych systemach działających na obszarach innych gmin będą objęci mieszkańcy całego województwa. Zastępca Prezydenta wskazał także, że ZTP sukcesywnie zwiększa ofertę poprzez wydłużenie linii, utworzenie nowych, w tym przyspieszonych linii tzw. „agloekspresów” oraz zwiększenie częstotliwości ich kursowania tworząc alternatywę dla dojazdów samochodami osobowymi. Dodął, że ZTP współpracuje z gminami w sprawach organizacji publicznego transportu zbiorowego związanych z przebiegiem linii i częstotliwości kursowania.*

(akta kontroli str. 94-114)

Gminy uczestniczące w krakowskim systemie komunikacji miejskiej dobrze oceniały jej funkcjonowanie. Gminy zwracały jednak uwagę na wzrost zapotrzebowania wśród mieszkańców na usługi transportu publicznego i konieczność zwiększania liczby kursów. Jako główną barierę w rozwoju komunikacji we współpracy z GMK wskazano kwestie związane z kosztami jej finansowania.

(akta kontroli str. 585-639)

Szczegółowemu badaniu objęto pięć najbardziej obłożonych⁷⁹ linii autobusowych w okresie objętym kontrolą (nr 139, 164, 194, 304, 503). Analiza wykazała, że częstotliwość kursowania w przypadku dwóch z pięciu linii uległa zwiększeniu, w przypadku kolejnych dwóch uległa zmniejszeniu, a w przypadku ostatniej nie uległa zmianie. Przyczyną zmniejszenia częstotliwości jednej z badanych linii była sytuacja epidemiologiczna, a drugiej linii problemy kadrowe związane z odpływem kierowców.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 179-205, 208-209, 256-265)

W latach 2018-2023 (do kwietnia) wartość procentowa punktualności w przypadku kursów autobusowych, obsługiwanych przez MPK wahała się w przedziale od 59,60% (październik 2020 r.) do 89,60% (lipiec 2018 r.). Odsetek opóźnionych kursów autobusowych wahał się pomiędzy 9,60% (lipiec, sierpień 2018 r.) a 39,60% (październik 2021 r.). Punktualność kursów autobusowych, obsługiwanych przez Mobilis wahała się w przedziale od 57,83% (wrzesień 2019 r.) do 91,74% (kwiecień 2020 r.). Odsetek opóźnionych kursów autobusowych wahał się pomiędzy 5,65%

⁷⁹ Próba dobrano według osądu kontrolera na podstawie przekazanych pomiarów napelnień pasażerskich w Komunikacji Miejskiej w Krakowie.

(kwiecień 2020 r.) a 39,13% (grudzień 2018 r.). Punktualność kursów tramwajowych wahała się pomiędzy 75,96% (listopad 2019 r.) a 95,40% (czerwiec, lipiec, sierpień i wrzesień 2018 r.). Odsetek opóźnionych kursów tramwajowych wahał się pomiędzy 3,71% (czerwiec 2020 r.) a 21,78% (listopad 2019 r.).

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-114, 119)

Przepisy taryfowe obejmujące m.in. ceny i rodzaje biletów KMK określone zostały uchwałą nr XXI/231/11⁸⁰ Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. z późniejszymi zmianami. W latach 2017-2022 ceny biletów KMK zmieniały się kilkakrotnie (przede wszystkim od 1 maja 2019 r. oraz 1 lutego 2021 r.). I tak np. w przypadku biletu jednoprzjazdowego dla jednej osoby (normalny), jego cena w tym okresie wzrosła z 4 zł na koniec 2017 r. do 6 zł na koniec 2022 r. (o 50%), biletu 90-minutowego z 6 zł do 8 zł (o 33,3%), biletu miesięcznego imiennego na 1 linię (I strefa) z 46 zł do 80 zł (o 73,9%), biletu miesięcznego imiennego sieciowego (I strefa) z 89 zł do 148 zł (o 66,3%), biletu miesięcznego imiennego sieciowego (I i II strefa) z 140 zł do 158 zł (o 12,9%). Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że *korekty cen związane były z faktem, iż nabywany jest coraz nowszy tabor tramwajowy i autobusowy, przebudowana jest infrastruktura oraz instalowane są nowoczesne stacjonarne automaty biletowe KMK. Dodatkowo koszty utrzymania systemu KMK stale rosną, a Rada Miasta Krakowa, promując komunikację miejską, ustanowiła uprawnienia do bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską dla dużej grupy użytkowników KMK. W związku z powyższym wskaźnik pokrycia kosztów funkcjonowania KMK przychodami z roku na rok się zmniejszał. Konieczne zatem było dostosowywanie cen biletów celem zapewnienia działania usług transportowych w Krakowie na wysokim poziomie.* Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że przy opracowaniu korekt cen i rodzajów biletów KMK nie prowadzono analiz kosztów wykonywania podróży samochodem prywatnym, z uwagi na ich zmienność w zależności od potrzeb danego podróżnego, czy nawet samego typu samochodu.

(akta kontroli str. 16-63, 179-205, 208-209, 378, 483, 506-523)

Do oferty biletowej wprowadzono 1 sierpnia 2018 r.⁸¹ tzw. bilet mieszkańca dla osób uprawnionych do korzystania z programu pn. Karta Krakowska⁸². Bilet mieszkańca oferowany był w preferencyjnych cenach w stosunku do biletów okresowych. Przykładowo różnica cen pomiędzy biletem mieszkańca a biletem miesięcznym imiennym sieciowym, obejmującym I strefę, wynosiła 19,1% na koniec 2018 r., 34,9% na koniec 2019 r. i 2020 r. oraz 45,9% na koniec 2021 r. i 2022 r.⁸³

Ceny biletów za usługi przewozu osób w KMK zostały skonstruowane w sposób preferujący regularne korzystanie z komunikacji publicznej. Pasażerowie, kupujący bilety na dłuższy okres, płacili relatywnie mniej za dokonywane przejazdy. Np. w przypadku biletu miesięcznego okresowego, obowiązującego w I strefie, którego cena ogólnodostępna wynosiła 148 zł, a dla Mieszkańca 80 zł (według stanu na dzień 1 lipca 2023 r.), jego zakup zwracał się odpowiednio po 37 i 20 przejazdach

⁸⁰ Uchwała nr XXI/231/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

⁸¹ Uchwała nr C/2585/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 kwietnia 2018 r.

⁸² Do posiadania Karty Krakowskiej uprawnione były osoby spełniające co najmniej jeden z poniższych warunków: były zameldowane na pobyt stały na terenie miasta lub rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie miasta, ze wskazaniem Krakowa jako miejsca swego zamieszkania, oraz: dzieci tych osób, osoby przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, w wieku do 18 roku życia, wychowawcy oraz dyrektorzy tych placówek.

⁸³ W latach 2017-2022 cena biletu miesięcznego imiennego sieciowego normalnego (I strefa) wynosiła 89 zł na koniec lat 2017-2018, 106 zł na koniec lat 2019-2020 oraz 148 zł na koniec lat 2021-2022. Cena biletu mieszkańca sieciowego normalnego (I strefa) wynosiła 72 zł na koniec 2018 r., 69 zł na koniec lat 2019-2020 oraz 80 zł na koniec lat 2021-2022.

(przy korzystaniu z jednorazowego biletu 20-minutowego w cenie 4 zł). W przypadku biletu półrocznego (I strefa) dla Mieszkańca w cenie 420 zł, jego miesięczny koszt wnosił 70 zł, tj. o 10 zł mniej w porównaniu do ceny odpowiadającemu mu biletowi miesięcznemu.

(akta kontroli str. 16-63, 179-205, 208-209, 378)

W okresie objętym kontrolą w ramach integracji systemów KMK oraz przewozów kolejowych oferta biletowa obejmowała:

- wspólny bilet 70-minutowy na okaziciela (wprowadzony do oferty biletowej od 14 grudnia 2014 r.), uprawniający do korzystania z przejazdów pojazdami KMK w strefach biletowych I i II i III oraz pociągami Kolei Małopolskich Sp. z o.o. (KMŁ)⁸⁴. Okres ważności biletu rozpoczynał się od momentu walidacji w środkach komunikacji miejskiej lub w pociągu. Cena biletu 70-minutowego w okresie objętym kontrolą wzrosła z 5,40 zł do 7 zł (od 1 lutego 2021 r.).
- zintegrowany bilet miesięczny na przejazdy łączone KMK i pociągami Kolei Małopolskich lub POLREGIO Sp. z o.o. (wprowadzony do oferty biletowej od 14 grudnia 2014 r.). Zintegrowany bilet uprawniał do nieograniczonej liczby przejazdów we wszystkie dni tygodnia na wskazanej na bilecie trasie kolejowej, w klasie 2 pociągów osobowych oraz na przejazdy wszystkimi liniami KMK w wybranej przez pasażera strefie lub strefach. Ceny zintegrowanych biletów okresowych wyliczone były jako suma odpowiedniego biletu KMK i ceny odpowiedniego biletu PR lub KMŁ.

(akta kontroli str. 179-205)

Ponadto, w związku z pracami modernizacyjnymi prowadzonymi przez zarządcę infrastruktury (PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) na terenie krakowskiego węzła kolejowego wprowadzono wzajemne honorowanie biletów kolejowych PKP Intercity, Koleje Małopolskie Sp. z o.o. oraz POLREGIO S.A. w środkach Komunikacji Miejskiej w Krakowie. Od 1 sierpnia 2023 r. do oferty biletowej została wprowadzona propozycja biletów okresowych metropolitalnych. W konsekwencji ich wprowadzenia usunięto ofertę biletu okresowego zintegrowanego na przejazdy łączone. Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że bilet ten *nie stanowił oferty atrakcyjnej cenowo, w związku z czym cieszył się niewielką popularnością.*

(akta kontroli str. 94-114, 179-205)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie prowadzono badań opinii mieszkańców dotyczących wysokości cen biletów Komunikacji Miejskiej w Krakowie oraz nie prowadzono konsultacji w zakresie opinii mieszkańców nt. zmian cen biletów KMK, *natomiast każdorazowo projekty uchwał zgodnie z kompetencjami przesyłane są do opinii: Forum Związków Zawodowych Zarządu Województwa Małopolskiego, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Rady Województwa Małopolskiego, Zarządu Regionu Małopolska NSZZ „Solidarność”, Miejskiego Rzecznika Konsumentów Urzędu Miasta Krakowa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Przewodniczącego Powiatowej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Osób Niepełnosprawnych.* Nie odnotowano również spraw, które dotyczyłyby zmian w odpłatnościach za przejazdy KMK i zostałyby zakwalifikowane jako skargi i wnioski. Natomiast w 2020 r. odnotowano cztery sprawy dotyczące planowanych

⁸⁴ Na odcinkach określonych w przepisach KMŁ. Według stanu na dzień 1 lipca 2022 r. przedmiotowy bilet ważny był odcinku Wieliczka Bogucice – Wieliczka Rynek Kopalnia lub odwrotnie oraz na obszarze obejmującym wszystkie stacje i przystanki kolejowe z nazwą Kraków, z wyłączeniem Kraków Lotnisko (Kraków Airport).

podwyżek cen biletów / zmian w taryfie KMK, które zostały zakwalifikowane jako pisma o charakterze interwencyjnym.

(akta kontroli str. 179-205, 483, 766-788, 932-937, 978-979)

W latach 2015-2023 koszt funkcjonowania systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie wzrósł z poziomu 488 mln zł w 2015 r. do 979 mln zł w 2023 r.⁸⁵ (o 100,6%), natomiast wpływy z tego tytułu (tj. ze sprzedaży biletów i opłat dodatkowych, z opłat za korzystanie z przystanków oraz dotacje gmin partycypujących w kosztach funkcjonowania komunikacji) wzrosły w tym okresie z 296 mln zł do 408,5 mln zł (o 38 %) ⁸⁶. Wskaźnik pokrycia wydatków na komunikację publiczną wpływami w tym okresie zmniejszył się z 0,61 w 2015 r. do 0,42 w 2023 r.⁸⁷, a tym samym wielkość dopłaty do systemu ze strony Gminy Miejskiej Kraków wzrosła z około 192 mln zł w 2015 r. do 570,5 mln zł w 2023 r.⁸⁸

(akta kontroli str. 179-205, 208-209, 524, 978-979)

W *Planie transportowym*, przyjętym w 2013 r. opisano pożądany docelowy poziom realizacji usług przewozowych w perspektywie roku 2024 w odniesieniu do poszczególnych postulatów przewozowych dotyczących bezpośrednio/przesiadkowości, częstotliwości, regularności, dostępności, punktualności, cen usługi przewozowej, komfortu, informacji, niezawodności oraz prędkości. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że *zalecenia i postulaty zawarte w dokumencie są realizowane na bieżąco, przy dostosowywaniu do aktualnej sytuacji*. Dodał, że *niektóre cele zawarte w dokumencie aktualnie pozostają standardem względem podejmowanych działań (m.in. w zakresie wyposażenia pojazdów)*. Wskazał również, że *system monitorowania spełnienia postulatów ma charakter subiektywny. Plan transportowy nie posiada wskaźników, które umożliwiłyby prowadzenie monitorowania, co wynika z braku możliwości określenia reprezentatywnych wskaźników oraz niejednoznaczność w ocenie postulatów*.

(akta kontroli str. 179-205, 327-333, 838-924)

W umowach zawartych z operatorami na świadczenie autobusowych i tramwajowych usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym w ramach systemu KMK, zawarto zapisy dotyczące kontroli pojazdów w zakresie czystości, prawidłowości oznakowania i wyposażenia, sprawności urządzeń technicznych, zgodności z wymaganą pojemnością w ilości miesięcznej co najmniej 400 pojazdów (200 tramwajów i 200 autobusów) dla operatora MPK oraz 72 pojazdów dla operatora Mobilis. Zastępca Prezydenta poinformował, że kontrole te przeprowadzane są w godzinach porannych podczas wyjazdów z zajezdni. Dodał, że w trakcie wykonywania przewozów na liniach komunikacyjnych pracownicy ZTP przeprowadzają kontrole temperatury w przestrzeni pasażerskiej, kontrolują sprawność urządzeń wyposażenia technicznego i oznakowania liniowego (systemu informacji liniowej) pojazdów. Łącznie w latach 2018-2023 (I półrocze) stwierdzono 2249 uchybień w kwestiach czystości, oznakowania, wyposażenia technicznego oraz temperatury.

(akta kontroli str. 16-63, 179-205, 208-209)

⁸⁵ W kolejnych latach koszty te wyniosły: 488 mln zł w 2015 r., 515,7 mln zł w 2016 r., 523,2 mln zł w 2017 r., 553,2 mln zł w 2018 r., 608,1 mln zł w 2019 r., 588,1 mln zł w 2020 r., 667,2 mln. zł w 2021 r., 777,6 mln zł w 2022 r., 979 mln zł w 2023 r. (szacowany koszt).

⁸⁶ W kolejnych latach wpływy te wyniosły: 296 mln zł w 2015 r., 307,3 mln zł w 2016 r., 302,1 mln zł w 2017 r., 306,3 mln zł w 2018 r., 324 mln zł w 2019 r., 221,3 mln zł w 2020 r., 227,6 mln. zł w 2021 r., 378,1 mln zł w 2022 r., 408,5 mln zł w 2023 r. (szacowane wpływy).

⁸⁷ Wskaźnik ten wyniósł w kolejnych latach: 0,61 w 2015 r., 0,60 w 2016 r., 0,58 w 2017 r., 0,55 w 2018 r., 0,53 w 2019 r., 0,38 w 2020 r., 0,42 w 2021 r., 0,49 w 2022 r. oraz 0,42 w 2023 r. (szacowany).

⁸⁸ W kolejnych latach dopłaty do systemu ze strony Gminy Miejskiej Kraków wyniosły: 192 mln zł w 2015 r., 208,4 mln zł w 2016 r., 221,1 mln zł w 2017 r., 246,9 mln zł w 2018 r., 284,1 mln zł w 2019 r., 366,8 mln zł w 2020 r., 389,6 mln zł w 2021 r., 399,5 mln zł w 2022 r., 570,5 mln zł w 2023 r. (planowana dopłata).

W latach 2015-2019 liczba pasażerów przewiezionych komunikacją miejską w Krakowie systematycznie wzrastała z poziomu 358 mln w 2015 r.⁸⁹ do 416 mln osób w 2019 r.⁹⁰ (tj. o 16,2%). Trend ten został zatrzymany w 2020 r., kiedy to liczba pasażerów w porównaniu do roku wcześniejszego zmniejszyła się o 47,1%, tj. do poziomu 220 mln osób. W kolejnych latach liczba pasażerów przewiezionych komunikacją zbiorową nieznacznie wzrastała i wyniosła w 2021 r. 256 mln osób (wzrost w stosunku do roku wcześniejszego o 16,4%), a w 2022 r. 346 mln osób (o 35,2%). W 2019 r. Gmina istotnie zmieniła ceny i rodzaje biletów będących w sprzedaży, m.in. podniesiono ceny biletów jednorazowych i 20-minutowych o ok. 21%, zlikwidowano bilet godzinny, ale także wprowadzono preferencje dla mieszkańców płacących podatki w Krakowie, którzy od 1 sierpnia 2018 r. uzyskali możliwość kupna biletów okresowych po niższej cenie. Przyczyniło się to do spadku ilości sprzedanych biletów indywidualnych jednorazowych i czasowych o 8% przy jednoczesnym wzroście sprzedaży biletów okresowych o 0,2%. Najbardziej zauważalny wzrost sprzedaży odnotowano w przypadku biletów miesięcznych sieciowych mieszkańca wprowadzonych od 1 sierpnia 2018 r., których ceny zostały obniżone od 1 maja 2019 r. (wzrost o 638 tys. sprzedanych biletów, tj. o 294%), Po okresie epidemii COVID-19, w 2022 r. liczba sprzedanych biletów jednorazowych i czasowych osiągnęła najwyższe poziomy od 2015 r. i wyniosła 48 633,8 tys. szt. (wzrost o 16% w stosunku do 2019 r.), ale liczba sprzedanych biletów okresowych wciąż pozostawała na niższym poziomie niż w 2019 r. i wynosiła 1778,4 tys. szt. (spadek o 15,4%).

(akta kontroli str. 16-63, 208-209, 256-265)

W *Planie transportowym* na okres do 2024 r. określono cel, zakładający że udział transportu zbiorowego w przewozach osób na terenie Krakowa powinien być nie mniejszy niż 60%. Przedstawione w *Planie transportowym* preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu zostały oparte o ostatnie wówczas wyniki badań pochodzące z 2010 r., które wskazywały, że udział podróży po Krakowie z wykorzystaniem transportu zbiorowego wynosi ok. 50% i był to najchętniej wykorzystywany środek transportu w Krakowie. Tymczasem przeprowadzane w okresie obowiązywania *Planu transportowego* wyniki badań wskazywały, że udział podróży komunikacji zbiorową spadał. Wyniki Kompleksowego Badania Ruchu przeprowadzonego w 2013 r. wskazały, że 36,3% mieszkańców Krakowa najczęściej podróżowało komunikacją zbiorową, 33,7% transportem indywidualnym – samochodem osobowym, 28,4% pieszo, 1,2% rowerem, a pozostałe 0,4% innymi środkami transportu⁹¹. W latach 2016 oraz 2018 dokonano weryfikacji badań zachowań komunikacyjnych mieszkańców Krakowa, przeprowadzonych w ramach Kompleksowych Badań Ruchu z 2013 r. Na podstawie uzyskanych wyników można zauważyć, że na przestrzeni lat 2013-2018 odnotowano wzrost udziału podróży odbywanych samochodem osobowym (o 5,8 punktu procentowego) oraz rowerem (o 5,7 punktu procentowego) przy jednoczesnym spadku udziału podróży odbywanych transportem zbiorowym (o 6,6 punktu procentowego) oraz pieszo (o 5,6 punktu procentowego). Zastępca Prezydenta poinformował, że *obecnie na zlecenie Gminy Kraków są wykonywane badanie ankietowe podróży w ramach „Kompleksowych Badań Ruchu w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym 2023”*.

⁸⁹ Dane określone na podstawie opracowanej metodyki bazującej na liczbie sprzedanych biletów.

⁹⁰ Dane szacunkowe na podstawie pomiarów kordonowych w wybranych punktach.

⁹¹ Z uwzględnieniem mieszkańców gmin ościennych, podział zadań przewozowych dla mieszkańców Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego przedstawiał się: odpowiednio: 34,6% osób najczęściej podróżowało samochodem osobowym, 31,9% komunikacją zbiorową, 30,5% pieszo, 1,9% rowerem, a 1,2% innymi środkami transportu.

Odbiór tego zadania planowany jest na listopad 2023 r., natomiast zadania dotyczącego pomiarów napelnień w pojazdach komunikacji zbiorowej na koniec roku. W kolejnych latach taki sam trend można zaobserwować w badaniach, przeprowadzonych na zlecenie Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. (*Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa – podsumowanie wyników 2022*⁹²). Wynika z nich, że w okresie od 2016 r. do 2022 r. wzrósł udział poruszających się prywatnym samochodem osobowym o 13 punktów procentowych (z 34% w 2016 r. do 47% w 2022 r.) przy jednoczesnym spadku udziału poruszających się komunikacją miejską o 15 punktów procentowych (z 51% w 2016 r. do 36% w 2022 r.).

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 179-205, 327-333, 838-924)

Przeprowadzone w 2020 r. dwa badania ankietowe na zlecenie Zarządu Transportu Publicznego, wskazują, że udział podróży komunikacją miejską po Krakowie był na niższym poziomie niż odnotowany w 2013 r. podczas Kompleksowego Badania Ruchu. W czasie tych badań ankietowych zbierano m.in. informacje dotyczące wykorzystywanych w podróżach środków transportu. I tak według *Badania ankietowego zachowań komunikacyjnych mieszkańców Krakowa*, przeprowadzonego we wrześniu 2020 r. najczęściej w codziennych podróżach (do pracy, do szkoły itp.) wybierano własny samochód osobowy jako kierowca (40,95% ankietowanych), Komunikację Miejską w Krakowie (27,06%), różne łącznie⁹³ (9,22%), rower (8,46%), pieszo (8,15%), samochód osobowy jako pasażer (3,31%), pozostałe (2,85%). Natomiast na podstawie drugiego z badań, tj. *Badania preferencji w zakresie systemu transportowego Miasta Krakowa*, przeprowadzonego w grudniu 2020 r. podział zadań przewozowych kształtował się następująco: 61,4% badanych podczas codziennego przemieszczania się korzystało z własnego samochodu osobowego, 21,9% z komunikacji miejskiej w Krakowie, 5,2% z roweru, 5,0% pieszo, 6,0% odbywało podróże multimodalne (w systemie łączonym), 1,4% z samochodu osobowego (taxi, carsharing, carpooling), 2,0% ze skutera/motocykla, 0,4% z innych, a 3,9% nigdzie nie dojeżdżało.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że atrakcyjność komunikacji indywidualnej dla dużej grupy użytkowników jest nadal większa niż atrakcyjność przejazdu komunikacją zbiorową. Jego zdaniem uzyskanie pożądanego efektu w postaci zwiększenia udziału komunikacji zbiorowej wyłącznie w drodze podniesienia jej atrakcyjności wymagałoby bardzo dużych nakładów finansowych wykraczających poza możliwości GMK.

(akta kontroli str. 256-265)

Badanie dotyczące atrakcyjności komunikacji miejskiej przeprowadzał m.in. Krakowski Holding Komunalny S.A., w ramach cyklicznych badań *Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa*. Z badań za 2022 r. wynikało, że respondenci ocenili⁹⁴ komunikację miejską w Krakowie (świadczoną przez MPK) na 7,41 w dziesięciostopniowej skali, co było najniższym wynikiem w latach 2015-2022⁹⁵ (z wyłączeniem lat 2020-2021, w których nie były prowadzone badania). Najwyższą ocenę komunikacji miejskiej wynoszącą 8,76 respondenci wyrazili w 2018 r. W 2022 r. mieszkańcy Krakowa, biorący udział w badaniu najwyżej ocenili

⁹² Cykliczne badania satysfakcji pasażerów komunikacji publicznej przeprowadzane przez Krakowski Holding Komunalny S.A., dostępne na stronie internetowej spółki (<https://khk.krakow.pl/pl/o-nas/badania-spoleczne/>).

⁹³ Najczęstsze wskazania dla odpowiedzi różne łącznie: tramwaj i autobus, tramwaj i samochód, samochód i rower, samochód jako pasażer i kierowca, samochód jako kierowca i rower, samochód i autobus, samochód, tramwaj i autobus, samochód i motocykl.

⁹⁴ Skala od 0 do 10.

⁹⁵ W 2015 r. komunikacja miejska została oceniona na 7,59, w 2016 r. na 8,01, w 2017 r. na 8,61, w 2018 r. na 8,76, w 2019 r. na 8,56, a w 2022 r. na 7,41.

w skali od 0 do 10 takie elementy usług, jak: czytelność i łatwość zrozumienia rozkładu jazdy na przystanku – 8,94 w przypadku tramwajów i 8,84 w przypadku autobusów; czytelność oznaczenia trasy przejazdu – 8,92 i 8,62, kompetencja i kultura świadczenia usług przez motorniczych/kierowców – 8,86 i 8,61. Najniżej były oceniane: komfort oczekiwania na przystanku (zadaszanie, miejsca do siedzenia) – 8,13 w przypadku dla tramwajów, 7,83 w przypadku autobusów, wentylacja wnętrza pojazdu – 7,88 i 7,81, bezpieczeństwo osobiste pasażerów zwłaszcza w godzinach nocnych – 7,86 i 7,54.

(akta kontroli str. 525-534)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu wskazał, że ww. badanie odnosi się do oceny usług realizowanych przez MPK S.A., a nie Komunikacji Miejskiej w Krakowie (jako systemu transportowego) i stanowią subiektywną ocenę pasażerów. Wskazał, że dla zapewnienia wysokich standardów prowadzone są kontrole świadczonych usług, w tym osiaganego wskaźnika komfortu termicznego w pojazdach. Dodatkowo każdorazowo podczas zawierania nowych umów z operatorami transportu publicznego, aktualizowane są zapisy dotyczące oferowanego komfortu pasażerskiego oraz jego kontroli przez Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie. Poinformował, że według stanu na 22 lipca 2023 r. 62,26% wagonów tramwajowych i 100% autobusów posiadało klimatyzację. Liczba pojazdów klimatyzowanych na trakcji tramwajowej zwiększa się systematycznie. W odniesieniu do wskaźnika bezpieczeństwa osobistego pasażerów, wskazał, że prowadzone przez ZTP działania można podzielić na działania pasywne (np. wraz z podpisywaniem nowych umów z operatorami – montaż nowoczesnych systemów monitoringu wizyjnego) oraz działania aktywne np. akcje „bezpieczny powrót” (wspólne patrole policji i inspektorów ruchu prowadzone w nocy od 20:00 do 4:00). Ponadto wskazał, że Gmina od 2015 r. realizuje wieloletnie umowy na budowę i wymianę wiat przystankowych w Krakowie. W przypadku sieci tramwajowej wiaty znajdują się na ok. 90% wszystkich przystanków, a w przypadku autobusów współczynnik ten kształtuje się na poziomie ok. 64%. Dodał również, że od 2011 r. sukcesywnie co roku kupowanych jest po kilkadziesiąt nowych ławek przystankowych, które ustawiane są zgodnie z zapotrzebowaniem pasażerów.

(akta kontroli str. 16-63, 213-238)

Gmina opracowała, zgodnie z art. 72 ustawy o *elektromobilności*, *Analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych w celu świadczenia usług komunikacji miejskiej na terenie aglomeracji krakowskiej* (dalej: *Analiza*), o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*. W Analizie wskazano, że Gmina jest gotowa pod względem technicznym i organizacyjnym do rozwoju elektromobilności w komunikacji miejskiej. Jednocześnie zaznaczono, że z przeprowadzonej analizy wynika, że GMK ma doświadczenie i potencjał pozwalający na zakup kolejnych autobusów elektrycznych i budowę stacji ładowania pantografowego, jednak dla realizacji tych przedsięwzięć, przy uwzględnieniu przyjętych założeń kosztowych, technicznych i czasowych, będzie konieczne pozyskanie bezzwrotnego finansowania zewnętrznego.

W związku z osiągnięciem w 2021 r. udziału autobusów elektrycznych na poziomie 11,2 % (tj. powyżej minimalnego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem w użytkowanej flocie pojazdów, wymaganego zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy do 1 stycznia 2023 r.), w roku tym nie sporządzano przedmiotowej Analizy. W latach 2017-2022 liczba autobusów napędzanych silnikiem elektrycznym, wykorzystywanych w komunikacji, której organizatorem była GMK, wzrosła z 26 do 79, co stanowiło 11,1% floty autobusów (714 w 2022 r.).

(akta kontroli str. 16-76, 735-765)

Liczba autobusów wykorzystywanych przez operatorów w komunikacji, której organizatorem była GMK wzrosła z 643 w 2017 r. do 714 w 2022 r., w tym wykorzystywanych przez MPK odpowiednio z 566 do 629. W latach 2017-2022 wzrosła liczba autobusów o niższym poziomie emisji spalin (klasy: Euro VI i Euro V) z 457 na koniec 2017 r. do 635 na koniec 2022 r., stanowiących 88,9% floty autobusów. Jednocześnie w okresie tym zmniejszyła się liczba autobusów o wyższym poziomie emisji spalin (klasy Euro IV, Euro III, Euro II) z 160 na koniec 2017 r. do 0 na koniec 2018 r. W tym czasie liczba autobusów napędzanych silnikiem elektrycznym wzrosła z 26 do 79, co stanowiło 11,1% floty autobusów.

(akta kontroli str. 16-76)

W latach 2017-2022 wzrosła liczba użytkowanych pojazdów przez GMK (z 25 użytkowanych pojazdów w 2017 r. do 30 w 2022 r.), jego jednostki (z 266 w 2017 r. do 334 w 2022 r.⁹⁶) oraz spółki miejskie (z 633 w 2017 r. do 753 w 2022 r.⁹⁷), pomimo że Gmina od lat prowadziła politykę mającą na celu ograniczenie wykorzystania samochodów osobowych.

(akta kontroli str. 16-76, 115-118)

Zastępca Prezydenta poinformował, że liczba wykorzystywanych samochodów jest determinowana przez liczbę realizowanych zadań publicznych. Zaznaczył, że flotę pojazdów jednostek miejskich stanowią w większości pojazdy o specjalistycznym przeznaczeniu, które wykorzystywane są między innymi do działań związanych z: porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli (Straż Miejska Miasta Krakowa), nadzorowaniem ruchu i infrastruktury technicznej (Zarząd Dróg Miasta Krakowa oraz Zarząd Transportu Publicznego), utrzymaniem zieleni (Zarząd Zieleni Miejskiej), transportem osób niepełnosprawnych (jednostki pomocy społecznej). Dodał, że w przypadku Spółek GMK, większość floty pojazdów stanowią pojazdy ciężarowe / specjalistyczne wykorzystywane w celu realizacji zadań z zakresu np. zaopatrzenia w ciepło i wodę, utrzymania czystości. Podkreślił, że realizacja tych zadań jest niemożliwa bez dysponowania odpowiednią flotą pojazdów. Zauważył, że stale rosnąca liczba zadań publicznych, zarówno własnych jak i zleczanych z zakresu administracji rządowej, wymusza na Gminie (Urzędzie, jednostkach i spółkach miejskich) zwiększanie floty pojazdów w celu świadczenia usług na wysokim poziomie oraz właściwej realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 239-255)

Wraz ze wzrastającą liczbą pojazdów użytkowanych przez UMK, jednostki i spółki miejskie zwiększał się także udział pojazdów niskoemisyjnych i zeroemisyjnych we flocie pojazdów. W 2017 r. Urząd dysponował siedmioma samochodami spełniającymi normę Euro 6/VI spośród 25 ogółem, a w 2022 r. normę Euro 6/VI spełniało 15 pojazdów oraz dodatkowo UMK użytkował cztery pojazdy elektryczne (flota samochodów UMK liczyła 30 pojazdów). Tym samym w użytkowanej flocie pojazdów UMK zapewniono co najmniej 10% udziału pojazdów elektrycznych w użytkowanej flocie pojazdów, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o *elektromobilności*. W przypadku jednostek miejskich i spółek miejskich liczba pojazdów spełniających normę Euro 6/VI zwiększyła się z poziomu odpowiednio 99 (37,2%) i 134 pojazdów w 2017 r. (21,2%) do poziomu 185 (55,4%) i 292 (38,8% w 2022 r.). Dodatkowo jednostki miejskie wykorzystywały w 2022 r. 26 pojazdów elektrycznych⁹⁸ (7,8%), a spółki miejskie 41 takich pojazdów⁹⁹ (5,4%).

(akta kontroli str. 16-76, 115-118)

⁹⁶ Z wyłączeniem czterokołowców EV.

⁹⁷ Z wyłączeniem czterokołowców EV oraz pojazdów MPK S.A.

⁹⁸ Z wyłączeniem czterokołowców EV.

⁹⁹ Ibidem.

Stosownie do art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności* Gmina wykonywała, zlecała lub powierzała wykonywanie zadań publicznych podmiotom, których łączny udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych wynosi co najmniej 10%. Do problematycznych i niejasnych kwestii należały jednak, zdaniem Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu zasady przydzielania pojazdów do wielu zadań, klasyfikowanie umów pod kątem wykonywania zadań publicznych, klasyfikowanie zadań powierzonych i zleconych, traktowanie pojazdów przewoźników (transport publiczny), które nie są autobusami (pojazdy pomocnicze, np. obsługa techniczna), klasyfikowanie pojazdów z uwzględnieniem podziału na zadania gminne i powiatowe (np. w przypadku placówek oświatowych), uwzględnianie pojazdów podwykonawców podmiotów z którymi zawarto umowy, uwzględnianie zamówień „in-house”, traktowanie pojazdów samorządowych osób prawnych), określenie okresu sprawozdawczego, kompletowanie danych (np. ze względu na odmowy udzielenia informacji przez podmioty prywatne).

(akta kontroli str. 94-114, 179-207, 671-690)

W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano 20 pojazdów stwierdzając, że 13 pojazdów wykorzystywanych przez jednostki miejskie oraz samorządowe osoby prawne posiadało aktualne badania techniczne. Pozostałe siedem nie poruszało się po drogach publicznych. Poza weryfikacją formalną aktualności badań technicznych zlecono także, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o *NIK*, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie przeprowadzanie kontroli stanu technicznego wybranych osiem pojazdów. Badanie wykazało, że pojazdy spełniały normy emisji spalin.

(akta kontroli str. 438-439, 537-556)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nierzetelnie przygotowała wprowadzenie Strefy Czystego Transportu „Kazimierz”. Przed jej wdrożeniem nie przeprowadzono żadnych analiz ani badań, które pozwoliłyby określić szacowany efekt wprowadzenia strefy. W GMK w szczególności nie przeanalizowano czy oraz w jaki sposób wprowadzenie strefy w uchwalonym kształcie przyczyni się do osiągnięcia celu w jakim została utworzona tj. zapobieżeniu negatywnemu oddziaływaniu emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Cel ten został określony w projekcie uchwały, przedłożonym Radzie Miasta Krakowa i uchwalony przez nią 19 grudnia 2018 r. (uchwała nr III/27/18) w brzmieniu zbieżnym z celem ustanowienia stref wskazanym w art. 39 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*. Gmina nie przeprowadzała analiz w jaki sposób wprowadzenie strefy miało zapobiec negatywnemu oddziaływaniu emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko ani analiz planowanych efektów jej wprowadzenia dotyczące emisji zanieczyszczeń czy liczby pojazdów objętych zakazem wjazdu do SCT.

(akta kontroli str. 793-804)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że *wprowadzenie Strefy Czystego Transportu na terenie Kazimierza w Krakowie zostało podjęte w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu emisji zanieczyszczeń pochodzących z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Jest to odpowiedź na potrzebę ochrony mieszkańców, turystów oraz uniknięcia ewentualnego pogarszania jakości powietrza w atrakcyjnej, historycznej dzielnicy Krakowa.* Dodał, że po wydaniu

nakazu Wojewody o usunięciu organizacji ruchu w tym rejonie¹⁰⁰, która miała za zadanie ograniczenie ruchu, wywarcie pozytywnego wpływu na środowisko naturalne, a ponadto poprawienie bezpieczeństwa pieszych, nawet pojazdy nie spełniające norm euro mogłyby swobodnie poruszać się po tym obszarze. Wskazał, że wdrożenie Strefy Czystego Transportu Kazimierz stanowiło reakcję na tę sytuację, mając na uwadze konieczność ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Zastosowanie takiej organizacji ruchu miało na celu stworzenie środowiska wolnego lub znacznie zmniejszonego od zanieczyszczeń powietrza, co w rezultacie miało przyczynić się do poprawy zdrowia mieszkańców i ochrony środowiska naturalnego. Wyjaśnił, że pomimo że nie przeprowadzono formalnej analizy w tej kwestii, decyzja o wprowadzeniu Strefy Czystego Transportu Kazimierz została oparta na ogólnie dostępnych danych/materiałach na temat wpływu emisji zanieczyszczeń na zdrowie i środowisko. Ponadto, podobne rozwiązania w innych miastach wykazały pozytywne efekty w zakresie ograniczenia emisji oraz poprawy jakości powietrza. Strefa Czystego Transportu Kazimierz stanowiła więc środek zaradczy i odpowiedź na zagrożenie negatywnym wpływem emisji z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Dzięki temu rozwiązaniu możliwe było dalsze utrzymanie atrakcyjności tego rejonu dla mieszkańców i turystów, jednocześnie wspierając zrównoważony rozwój i ochronę środowiska, a przede wszystkim zdrowia. Zastępca Prezydenta wskazał także, że wdrożenie SCT „Kazimierz” było pierwszą taką inicjatywą w Polsce i miało charakter pilotażowy.

(akta kontroli str. 239-255)

Najwyższa Izba Kontroli nie negując faktu, iż SCT „Kazimierz” była pierwszą tego typu strefą w Polsce, to jednak zwraca uwagę, że nie została właściwie przeanalizowana pod kątem jej wpływu na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza pochodzące ze źródeł komunikacyjnych. W Gminie nie przeprowadzono pomiarów zanieczyszczeń powietrza pochodzących z transportu na obszarze strefy. Nie przeprowadzono również przed, w trakcie oraz po okresie obowiązywania SCT „Kazimierz” pomiarów ruchu na tym obszarze. Pomiary takie przeprowadzono w kwietniu 2018 r. (tj. po wprowadzeniu na tym obszarze strefy ograniczonego ruchu), które porównano z analogicznym okresem roku 2017¹⁰¹. W konsekwencji wprowadzenie SCT „Kazimierz” pozwoliło przede wszystkim na zebranie i wykorzystanie doświadczeń o charakterze organizacyjnym i formalnym, natomiast nie wykorzystano możliwości jakie dało wprowadzenie SCT „Kazimierz” do oceny wpływu strefy na jakość powietrza.

2. W przedłożonym Radzie Miasta projekcie uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, przekazanym zarządzeniem nr 2681/2022 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 27 września 2022 r., nie określono dokładnych granic ani sposobu organizacji ruchu, tj. elementów uchwały wskazanych w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o elektromobilności. W treści projektu uchwały i w konsekwencji w treści samej uchwały przyjętej przez Radę Miasta wskazano jedynie, że granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa, a dokładna lokalizacja wjazdu i wyjazdu z SCT na układzie drogowo-ulicznym zostanie uregulowana projektem organizacji ruchu, w zależności od uwarunkowań geometrycznych oraz możliwości

¹⁰⁰ Wprowadzonej w związku z zatwierdzonym 14 listopada 2017 r. projektem stałej organizacji ruchu - Aneks nr 2 do "Strefy ograniczonego ruchu" nr TZ.6110.2.127.2017.

¹⁰¹ Badanie przeprowadzono w trzech lokalizacjach (ul. Bożego Ciała, Plac Nowy, ul. Szeroka). Wyniki wskazały na spadek liczby samochodów i wzrost ruchu pieszych.

lokalizacji oznakowania, zgodnie z zasadami bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 809-837)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *granice Strefy Czystego Transportu w Krakowie zostały ustalone w § 3 ust. 1 Uchwały nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2023 r., zgodnie z którym granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa. Rada Miasta Krakowa doprecyzowała również, że dokładna lokalizacja wjazdu do i wyjazdu z SCT na układzie drogowo-ulicznym będzie uregulowana projektem organizacji ruchu, w zależności od uwarunkowań geometrycznych oraz możliwości lokalizacji oznakowania, zgodnie z zasadami bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego. Wyjaśnił również art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o elektromobilności zawiera wymóg określenia w uchwale o ustanowieniu strefy czystego transportu sposobu organizacji ruchu w strefie. Gdyby ustawodawca wymagał od uchwałodawcy zawarcia w uchwale projektu organizacji ruchu to przywołany wyżej przepis wskazywałby, że elementem uchwały jest projekt organizacji ruchu, a nie sposób ustalenia organizacji ruchu. Stąd też w uchwale nie zawarto elementów projektu organizacji ruchu, które są wymienione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Ponadto, żeby projekt organizacji ruchu mógł zostać zrealizowany, musi zostać zatwierdzony przez organ zarządzający ruchem, a więc Prezydenta Miasta Krakowa, a nie Radę Miasta Krakowa (§ 3 rozporządzenia). Dlatego też należy przyjąć, że z zapisu ustawy o konieczności ustalenia sposobu organizacji ruchu, tym bardziej, że kompetencje do ustalenia powyższego nie leżą w gestii tego samego rodzaju. Dodał, że ustawa o elektromobilności nie wymaga od uchwałodawcy na etapie ustanawiania strefy czystego transportu ustalania projektu organizacji ruchu. (...) Gdyby projekt uchwały zawierał projekt organizacji ruchu, stanowiłoby to przekroczenie ustawowego upoważnienia do stanowienia aktu prawnego przez Radę Miasta Krakowa.*

(akta kontroli str. 239-255)

Najwyższa Izba Kontroli nie może zgodzić się z przedstawioną argumentacją. Uchwała o wprowadzeniu strefy czystego transportu stanowi akt prawa miejscowego, o czym ustawodawca jednoznacznie przesądził w art. 40 ust. 6 ustawy o elektromobilności. W art. 40 ust. 2 wskazano obligatoryjne elementy takiej uchwały, w tym m.in. granice obszaru strefy czystego transportu oraz sposób organizacji ruchu w strefie. Zdaniem NIK, ogólny zapis w uchwale, iż granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa nie jest wystarczający. Granice obszaru strefy powinny zostać określone w sposób jak najbardziej dokładny i konkretny. W szczególności mając na uwadze, że spod obszaru SCT w Krakowie z mocy ustawy wyłączone są drogi ekspresowe i autostrady na terenie miasta (tj. drogi, którymi nie zarządza Prezydent Miasta Krakowa), do których powinna istnieć możliwość dojechania, bez konieczności wjeżdżania w strefę, jak również zawrócenia lub zmiany kierunku jazdy kierowcom, którzy nie chcą wjeżdżać do strefy, granice strefy mogą nie pokrywać się z granicami administracyjnymi Gminy. Uprawnienie do dokładnego określenia granic strefy oraz sposobu organizacji ruchu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego, które następuje w drodze aktu prawa miejscowego i nie może zostać przekazane Prezydentowi Miasta Krakowa do określenia w drodze czynności, jaką jest sporządzenie projektu organizacji

ruchu. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że projekt organizacji ruchu nie jest pojęciem tożsamym ze sposobem organizacji ruchu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 *ustawy o elektromobilności*. Należy również zwrócić uwagę, że uchwała w sprawie SCT została zaskarżona do sądu administracyjnego przez Wojewodę Małopolskiego, m.in. ze względu na nieprecyzyjne określenie granic strefy oraz nieokreślenie sposobu organizacji ruchu w strefie.

3. Gmina nie zaktualizowała *Planu transportowego* przyjętego w 2013 r., pomimo że zdezaktualizowały się główne założenia będące podstawą jego opracowania, a art. 80 *ustawy o elektromobilności* nakładał na Gminę obowiązek jego aktualizacji w terminie do 22 lutego 2019 r.

Zgodnie z art. 80 *ustawy o elektromobilności* *Plan transportowy* powinien zostać zaktualizowany w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a i 2a-2c *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, w terminie roku od dnia wejścia w życie *ustawy o elektromobilności*, tj. do 22 lutego 2019 r. W szczególności w planie powinny się znaleźć zapisy dotyczące wykorzystania pojazdów elektrycznych (zeroemisyjnych) i gazowych w komunikacji miejskiej.

Niezaktualizowanie *Planu transportowego* było także działaniem nierzetelnym, gdyż dokument ten przez okres jego obowiązywania tj. 10 lat stał się w części nieaktualny, tj. m.in. zdezaktualizowały się podstawowe założenia będące podstawą opracowania Planu jak kształt i rodzaj sieci infrastruktury drogowej, kształt sieci komunikacji zbiorowej, urbanistyka Krakowa, czy też udział podróży poszczególnymi środkami transportu.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-114, 179-205, 327-333, 379, 506-524, 838-924)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *Gmina Miejska Kraków w 2018 r. rozpoczęła działania zmierzające do opracowania Strategii Rozwoju Elektromobilności*. Wówczas mając na uwadze również planowane do przeprowadzenia w roku 2020 *Kompleksowe Badanie Ruchu*, postanowiono że w celu kompleksowej aktualizacji *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego*, nastąpi to po sporządzeniu ww. opracowań. Ostatecznie *Strategia Rozwoju Elektromobilności dla Gminy Miejskiej Kraków* przyjęta została uchwałą *Rady Miasta Krakowa* w roku 2021, jednak przeprowadzenie KBR w latach 2020, 2021, z uwagi na trwający stan epidemii COVID-19, było bezzasadne ponieważ przeprowadzenie badań w tym okresie nie dałoby miarodajnych wyników. Dodał, że w 2022 r. rozpoczęto przygotowanie zlecenia na wykonanie KBR, jednakże ostatecznie dopiero w kwietniu 2023 r. podpisana została umowa z wybranym Wykonawcą¹⁰². Zakończenie realizacji zlecenia planowane jest do końca 2023 r. Wyjaśnił również, że trwały prace nad przygotowaniem zamówienia na wykonanie pomiarów napelnienia w pojazdach komunikacji publicznej, które zostało ogłoszone w czerwcu 2023 r., a obecnie trwa procedura wyboru wykonawcy. Planuje się, że badania przeprowadzone zostaną w październiku 2023 r. Zaznaczył, że sporządzenie aktualizacji *Planu Transportowego*, wymaga każdorazowo, przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz przyjęcia przedmiotowego dokumentu przez *Radę Miasta Krakowa*. Podkreślenia wymaga również fakt, że dokument ten powinien bazować na diagnozie potrzeb przewozowych, która powinna być poparta stosownymi badaniami oraz powinna uwzględniać prognozy pobytu na publiczny transport zbiorowy. Mając powyższe na uwadze, jak również złożony charakter dokumentu, którego kwestie dotyczą nie tylko Gminy Miejskiej Kraków, ale także gmin

¹⁰² Ogłoszenie postępowania przetargowego na wykonanie badań ankietowych nastąpiło we wrześniu 2022 r., jednakże postępowania to zostało unieważnione z uwagi na wartość oferty przewyższające szacowaną wartość zamówienia.

ościennych, przystąpienie do aktualizacji *Planu Transportowego* planowane jest w roku 2024.

(akta kontroli str. 256-265, 327-333, 838-924)

NIK zauważa, że *Plan transportowy* stanowi najważniejszy dokument, w oparciu o który prowadzona była polityka transportu zbiorowego. Z uwagi na powyższe, kluczowe znaczenie ma fakt, aby dane oraz informacje w nim znajdujące były aktualne i odnosiły się do rzeczywistej sytuacji transportowej. Przykładowo w *Planie transportowym* w odniesieniu do finansowania usług przewozowych wskazywano dane dotyczące okresu 2008-2012. W 2012 r. koszty funkcjonowania KMK wynosiły 406,07 mln zł, przy wskaźniku ich pokrycia wpływami 0,65, podczas gdy w całym 2023 r. koszty te mogą wynieść ponad dwa razy więcej tj. 979 mln zł, przy wskaźniku pokrycia 0,42. Zmianie uległa też sieć komunikacyjna, w ramach której na moment opracowania *Planu transportowego* funkcjonowało 153 linii autobusowych o łącznej długości ok. 1900 km oraz 25 linii tramwajowych o długości ok. 334 km. W 2022 r. funkcjonowało już 187 linii autobusowych o długości 2562 km i 27 linii tramwajowych o długości 364 km.

4. W Urzędzie nierzetelnie sporządzono sprawozdania z realizacji *POP 2020* za 2020 r. i 2022 r. W sprawozdaniu za 2020 r. w zakładce *Powiaty*, w punkcie dotyczącym kosztów realizacji innych działań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem emisji z transportu, wskazano kwotę 154 450 866,23 zł (2 467 750,23 zł środki własne, 71 328 948,80 zł środki unijne, oraz 80 654 167,20 zł inne np. środki własne mieszkańców), pomimo że faktycznie wydatki te powinny zostać wykazane jedynie w części gminnej sprawozdania. Ponadto w sprawozdaniach z *POP 2020* za 2020 r. i 2022 r. w zakładce *Powiaty*, w punkcie dotyczącym liczby pojazdów ekologicznych zakupionych przez powiaty (autobusy elektryczne, autobusy hybrydowe, autobusy zasilane gazem LPG/LNG/CNG, autobusy spełniające co najmniej normę emisji spalin EURO6, samochody ekologiczne) wskazano, że zakupiono odpowiednio osiem i 13 sztuk takich pojazdów, pomimo że zakup tych pojazdów powinien być wykazany jedynie w części gminnej sprawozdania. W trakcie kontroli NIK przesłano do Marszałka Województwa Małopolskiego korekty tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 266, 642-657)

Dyrektor Wydziału ds. Jakości Powietrza wyjaśnił, że ze względu na zbieżność poszczególnych punktów sprawozdań dotyczących gminy i powiatu wartości wypełnione przez jednostki w formularzu *gmina* zostały omyłkowo powielone w formularzu *powiaty*.

(akta kontroli str. 267-271)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina tworzyła warunki na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń z transportu w ramach organizacji ruchu wprowadzając strefy ruchu Tempo-30, strefy ograniczonego ruchu, wyznaczając buspasy, rozwijając elektroniczny system sterowania ruchem. Już w 2021 r. osiągnięto minimalny poziom udziału autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem w użytkowanej flocie autobusów, wymagany zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy o *elektromobilności*. Zapewniono także w użytkowanej flocie pojazdów UMK co najmniej 10% udział pojazdów elektrycznych, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o *elektromobilności*.

Podkreślić należy, że pomimo zwiększającej się z roku na rok oferty przewozowej komunikacji miejskiej oraz wzrostu nakładów na komunikację miejską, udział podróży realizowanych z jej wykorzystaniem spadał, a atrakcyjność komunikacji zbiorowej dla dużej grupy użytkowników nie była wystarczająca, nie tylko do zmiany przyzwyczajzeń komunikacyjnych kierowców samochodów, ale także do utrzymania udziału podróży komunikacją zbiorową w Krakowie na poziomie z 2010 r.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie działań mających na celu ustanowienie stref czystego transportu. Niemniej jednak NIK zaznacza, że nieokreślenie w projekcie uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie dokładnych granic strefy, ani sposobu organizacji ruchu stwarza ryzyko jej uchylecia przez sąd administracyjny. NIK zwraca także uwagę, że nie zdecydowano się przedstawić propozycji wprowadzenia SCT w wariantcie wskazanym jako najkorzystniejszy (w przeprowadzonej na zlecenie GMK ekspertyzie) ani do konsultacji społecznych, ani w projekcie uchwały przedłożonej Radzie Miasta. Przyjęty przez Gminę wariant zakładał nieco łagodniejsze obostrzenia niż sugerowany w ekspertyzie z punktu widzenia norm Euro, ale jednocześnie objął obostrzeniami wszystkie typy samochodów, a wariant wskazany w ekspertyzie jako najkorzystniejszy zakładał objęcie ograniczeniami tylko samochodów ciężarowych i autobusów. Gmina wprowadziła bardziej rygorystyczne ograniczenia do wjazdu do SCT dla pojazdów napędzanych silnikiem diesla, ponieważ do wjazdu do SCT w przyjętym kształcie będą uprawnione samochody osobowe napędzane silnikiem diesla i silnikiem benzynowym emitujące, porównywalne ilości tlenków azotu (zgodnie z normami Euro). NIK zaznacza jednak, że do wjazdu do SCT uprawnione będą także pojazdy pochodzące spoza UE, które nie przeszły procedury potwierdzającej spełnienia określonej normy Euro, jedynie na podstawie ich daty produkcji.

NIK zwraca również uwagę, że wprowadzenie pierwszej SCT w Polsce (SCT „Kazimierz”) nie zostało rzetelnie przygotowane. Utworzenie tej strefy nie zostało właściwie przeanalizowane pod kątem wpływu na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza pochodzącego ze źródeł komunikacyjnych. Funkcjonowanie SCT „Kazimierz” pozwoliło przede wszystkim na zebranie i wykorzystanie doświadczeń o charakterze organizacyjnym i formalnym, natomiast nie wykorzystano możliwości jakie dało jej wprowadzenie dla oceny wpływu strefy na jakość powietrza.

NIK ocenia negatywnie niezaktualizowanie *Planu transportowego*, pomimo że 22 lutego 2019 r. upłynął termin na dostosowanie go do wymogów *ustawy o elektromobilności*. W ciągu 10 lat jego obowiązywania zdezaktualizowały się podstawowe założenia będące podstawą jego uchwalenia, takie jak kształt i rodzaj sieci infrastruktury drogowej, kształt sieci komunikacji zbiorowej, urbanistyka Krakowa, czy też udział podróży poszczególnymi środkami transportu.

OBSZAR

3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez Gminę Miejską Kraków.

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z nadzorem nad stacjami diagnostycznymi zostały ujęte w programach ochrony powietrza przyjętych przez Sejmik Województwa Małopolskiego, które zostały przygotowane we współpracy z GMK.

(akta kontroli str. 16-63)

W Programie ochrony powietrza z 2017 r.¹⁰³ wśród działań naprawczych wskazano m. in. *wzmocnienie kontroli na stacjach diagnostycznych pojazdów*. W ramach tego działania naprawczego Gmina miała zapewnić kontrolę stacji kontroli pojazdów (SKP), tak aby niesprawne pojazdy nie były dopuszczane do ruchu oraz współpracować z Policją przy wyrywkowych kontrolach pojazdów opuszczających

¹⁰³ Przyjętym uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r.

stacje diagnostyczne oraz pojazdów zatrzymywanych w ramach rutynowych kontroli ich pełnej sprawności technicznej oraz badania emisji spalin.

(akta kontroli str. 291-292)

W POP 2020 obowiązującym od 27 października 2020 r., wśród zadań starostów wskazano prowadzenie kontroli każdej stacji diagnostycznej pojazdów co najmniej raz w roku, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości dotyczących badań emisji na stacji, przeprowadzenie ponownej kontroli oraz *inicjowanie we współpracy z Policją i Inspekcją Transportu Drogowego co najmniej 4 rocznie akcji weryfikacji pojazdów poruszających się po drogach pod kątem emisji spalin.*

(akta kontroli str. 293-298, 94-114)

W okresie objętym kontrolą na terenie Krakowa funkcjonowało od 78 SKP w 2018 r. do 82 w latach 2021-2022. Urząd przeprowadził 78 kontroli kompleksowych SKP oraz 33 kontrole sprawdzające w 2018 r., 77 kontroli kompleksowych i 26 sprawdzających w 2019 r., 99 kontroli kompleksowych i dwie doraźne w 2020 r., 110 kontroli kompleksowych i trzy sprawdzające w 2021 r. oraz 101 kontroli kompleksowych i cztery sprawdzające w 2022 r. Od 2020 r. każda stacja diagnostyczna była kontrolowana w ciągu dwunastu kolejnych miesięcy liczonych od dnia poprzedniej kompleksowej kontroli, tj. zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym¹⁰⁴. W przypadku pięciu kontroli przeprowadzonych w 2019 r., czterech kontroli przeprowadzonych w 2020 r., pięciu kontroli przeprowadzonych w 2021 r. oraz jednej kontroli przeprowadzonej w 2022 r. stwierdzono nieprawidłowości w obszarze badania emisji spalin przez diagnostów. Po kontrolach, w trakcie których stwierdzano nieprawidłowości, wydawano zalecenia oraz przeprowadzano kontrole sprawdzające.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 441-474)

Oprócz kontroli SKP Gmina podejmowała dodatkowe działania w celu wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. W latach 2015-2018 Gmina podjęła współpracę z Wydziałem Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie (KMP) dotyczącą kontroli pojazdów opuszczających stacje diagnostyczne. W 2015 r. przeprowadzono sześć takich kontroli przy 46 SKP, w 2016 r. sześć takich kontroli przy 47, w 2017 r. cztery przy 28 SKP a w 2018 r. dwie przy jedenastu SKP. Działania te zostały zaniechane ze względu na to, że żadna z tych kontroli nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 16-63, 77-81, 94-119)

W ramach współpracy z UMK, od 2015 r., funkcjonariusze Policji kontrolowali zadymienie i poziom emisji spalin pojazdów uczestniczących w ruchu ulicznym na terenie Krakowa. Do badania poziomu zanieczyszczeń funkcjonariusze Policji wykorzystywali, użyczone przez Gminę trzy mobilne analizatory spalin. Z budżetu Gminy finansowano również dodatkowe patrole Policji w celu prowadzenia kontroli emisji spalin pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym, na które uchwałami Rady Miasta Krakowa¹⁰⁵ w latach 2017-2018 zabezpieczono po 80 tys. zł.

(akta kontroli str. 16-63, 94-119)

¹⁰⁴ Zweryfikowano na próbie wszystkich SKP działających na terenie Miasta w latach 2020-2022 r. Nieprawidłowości dotyczące wcześniejszego okresu zostały opisane w ramach kontroli P/19/031 *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe.*

¹⁰⁵ Uchwała nr LXV/1631/17 z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie poprawy jakości powietrza w Krakowie poprzez zwiększenie ilości kontroli spalin pojazdów oraz uchwała nr XCV/2489/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących poprawy jakości powietrza w Krakowie poprzez zwiększenia kontroli spalin pojazdów.

Raz w miesiącu do UMK przekazywane były przez KMP raporty zawierające informacje o liczbie skontrolowanych pojazdów oraz o liczbie zatrzymanych dowodów rejestracyjnych.

(akta kontroli str. 94-114)

Liczba pojazdów¹⁰⁶ skontrolowanych pod kątem emisji spalin przez KMP wyniosła 2861 w 2017 r., 3346 w 2018 r., 7646 w 2019 r., 3205 w 2020 r., 2771 w 2021 r. oraz 2648 w 2022 r. Udział ujawnionych pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin spadł z 17,7% w 2017 r. do 1,2% w 2022 r. W 2017 r. liczba ujawnionych, w wyniku kontroli prowadzonych przez KMP, pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin wyniosła 505 w 2017 r., 330 w 2018 r., 497 w 2019 r., 153 w 2020 r., 60 w 2021 r. oraz 32 w 2022 r.

(akta kontroli str. 640-641)

Liczba badań technicznych pojazdów¹⁰⁷ przeprowadzono w SKP funkcjonujących na terenie Krakowa wyniosła 264 373 w 2018 r., 271 180 w 2019 r., 265 847 w 2020 r., 277 205 w 2021 r. oraz 303 092 w 2022 r. Udział kontroli zakończonych wynikiem negatywnym ze względu na niespełnienie wymagań technicznych związanych z emisją spalin zmniejszył się w okresie objętym kontrolą z 1,3% w 2018 r. do 0,5% w 2022 r. W 2018 r. wynik negatywny ze względu na niespełnienie wymagań technicznych związanych z emisją spalin uzyskało 3341 pojazdów w 2019 r., 2711 w 2020 r., 2022 w 2021 r. 1570, a w 2022 r. 1468 pojazdów.

(akta kontroli str. 440)

W opinii Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu możliwości weryfikacji prawidłowości badań emisji spalin na stacjach diagnostycznych są wystarczające do oceny prawidłowości prowadzenia badań technicznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 163-178)

W 2014 r. UMK wydał diagnostom, działającym na terenie Krakowa, zalecenia dotyczące szczególnej skrupulatności podczas badania emisji zanieczyszczeń w kontrolowanych pojazdach oraz wpisywania wyniku pomiaru w wystawianych zaświadczeniach o przeprowadzonym badaniu technicznym. Rekomendacje te zostały zakwestionowane przez Polską Izbę Stacji Kontroli Pojazdów, niemniej jednak stosuje się do nich ok. 40% krakowskich stacji diagnostycznych.

(akta kontroli str. 475-480)

Zastępca Prezydenta poinformował, że wpisywanie wyniku pomiaru w wystawianych zaświadczeniach nie wynika wprost z przepisów, ale było to działanie prewencyjne, mające na celu zwrócenie uwagi środowisku diagnostycznemu na narastający problem zanieczyszczenia powietrza. Podkreślił również, że jest to sygnał przestrzegający diagnostów, aby prawidłowo podchodzili do czynności okresowego badania technicznego, polegającej m.in. na kontroli emisji spalin.

(akta kontroli str. 16-63, 256-265, 483)

UMK podejmował także inne działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu prowadzonych przez SKP badań technicznych. Od 2009 r. corocznie organizowane były konferencje szkoleniowe *Nadzór nad działalnością stacji kontroli pojazdów* adresowane do diagnostów i przedsiębiorców prowadzących na terenie Krakowa SKP. Na konferencjach przedstawiane były wyniki i efekty kontroli SKP, omawiano bieżące problemy, wydawano wytyczne i instrukcje dotyczące badań technicznych. Na konferencjach tych poruszano także problemy zanieczyszczenia powietrza. Diagnostów obowiązywała do bezwzględnie wydawania negatywnych

¹⁰⁶ Na podstawie danych przekazanych przez Komendę Miejską Policji w Krakowie.

¹⁰⁷ Na podstawie danych przekazanych przez Ministra Cyfryzacji.

wyników badania okresowego w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych norm. Prelegentami na konferencjach byli przedstawiciele Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Transportowego Dozoru Technicznego, Instytutu Transportu Samochodowego, Ministerstwa Cyfryzacji, Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów. Na konferencji, która odbyła się 16 maja 2023 r., szczegółowo omówiony został temat prawidłowego badania emisji spalin po zmianie obowiązujących przepisów. Wręczano także (od 2009 r.) wyróżnienia przedsiębiorcom prowadzącym w Krakowie najlepsze stacje kontroli pojazdów. Kryteriami przyznania wyróżnień były m.in. wyników kontroli SKP, liczba negatywnych wyników badań do ogólnej ich liczby oraz ilości zatrzymanych przez SKP dowodów rejestracyjnych.

(akta kontroli str. 16-63)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Gminy na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Działania Gminy w tym obszarze były od 2020 r.¹⁰⁸ prawidłowe, rzetelne i skuteczne. Zainicjowanie przez GMK współpracy z Policją i przekazanie KMP sprzętu do kontroli emisji spalin były istotnym wsparciem dla funkcjonariuszy Policji prowadzących kontrole pojazdów na drogach w Krakowie. NIK ocenia także pozytywnie podejmowanie dodatkowych działań związanych z nadzorem nad SKP polegających na wydawaniu wytycznych, w tym zaleceń dotyczących szczególnej skrupulatności podczas badania emisji zanieczyszczeń w kontrolowanych pojazdach oraz wpisywania wyniku pomiaru w wystawianych zaświadczeniach o przeprowadzonym badaniu technicznym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. NIK zwraca uwagę, że istotą funkcjonowania systemu P&R jest przejęcie przez transport publiczny większości podróży wykonywanych samochodami z obszarów zewnętrznych do Krakowa, szczególnie do jego centrum. Tymczasem wyznaczenie granic strefy czystego transportu w sposób, w którym istniejąca i planowana sieć parkingów P&R na terenie Krakowa znajduje się wewnątrz tej strefy spowoduje, że parkingi te nie będą mogły być wykorzystane przez osoby użytkujące pojazdy niespełniające kryterium wjazdu do SCT, które chciałyby przesiąść się na transport zbiorowy.
2. Niepodjęcie działań mających na celu zmianę uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie stwarza ryzyko uchylecia jej przez sąd administracyjny i w konsekwencji istotnego opóźnienia lub zagrożenia dla utworzenia SCT w Krakowie.

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zmianę uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, tak aby określić dokładne granice strefy czystego transportu i sposób organizacji ruchu.
2. Zintensyfikowanie działań na rzecz aktualizacji Planu transportowego.

¹⁰⁸ Nieprawidłowości w obszarze nadzoru nad SKP w latach 2018-2019 r. zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym nr LKR.410.007.01.2019 z 12 sierpnia 2019 r. w ramach kontroli P/19/031 *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe*.

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 Krakowie. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, 5 września 2023 r.

Jolanta Stawska
Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
/-/

Kontrolerzy
Piotr del Fidali
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Dominika Stępień
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/