

Wrocław, dnia 10 grudnia 2009 r.

Pan
Rafał DUTKIEWICZ
Prezydent
Miasta Wrocławia

LWR-410-19-01/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski Wrocławia, zwany dalej „Urzędem” lub „UMW” w zakresie działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego we Wrocławiu w latach 2004 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie Urzędu w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Przedstawioną ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe.

1. W kontrolowanym przez NIK okresie zadania z zakresu funkcjonowania systemu transportowego² na terenie miasta Wrocławia realizowane były przez szereg komórek organizacyjnych UMW oraz samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, których działalność (według obowiązków regulaminowych bądź statutowych) ukierunkowana była na 3 obszary kompetencyjne:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Miejski system transportowy - zbiór elementów i procesów związanych z przemieszczaniem ładunków i osób na terenie miasta, z uwzględnieniem występujących zależności i uwarunkowań lokalnych i zewnętrznych. W skład tego systemu wchodzi elementy o charakterze infrastrukturalnym takie jak sieć dróg i mostów, linii kolejowych, parkingów oraz środki komunikacji publicznej, indywidualne środki transportu, a także ruch pieszy i rowerowy.

1) zarządzanie infrastrukturą miejską, w tym infrastrukturą systemu transportowego, oraz ruchem drogowym: Wydział Inwestycyjno-Techniczny (WIT)³, Wydział Inżynierii Miejskiej (WIM), Zarząd Dróg i Komunikacji (ZDiK)⁴, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (ZDiUM), Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. (WI), Biuro Rozwoju Wrocławia (BRW)⁵,

2) organizacja i zarządzanie miejskim transportem publicznym oraz świadczenie usług przewozu osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej: Zarząd Dróg i Komunikacji, Wydział Transportu (WT)⁶, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. (MPK),

3) planowanie rozwoju przestrzennego miasta, w tym planowanie rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: Biuro Rozwoju Wrocławia (BRW).

Nadzór nad powyższymi obszarami kompetencyjnymi (według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli) sprawowały 3 odrębne pionory organizacyjne UMW (Departamenty: Infrastruktury i Gospodarki, Nieruchomości i Eksploatacji oraz Architektury i Rozwoju), każdy nadzorowany przez innego wiceprezydenta miasta Wrocławia. Dodatkowo w imieniu Prezydenta Wrocławia w odniesieniu do miejskiego systemu transportowego:

- Wiceprezydent Maciej Bluj, prowadził sprawy rozwoju komunikacji i transportu szynowego oraz planowania inwestycyjnego,
- Wiceprezydent Wojciech Adamski sprawy komunikacji i transportu miejskiego, w tym budowy Inteligentnego Systemu Transportu (realizowane w Departamencie Nieruchomości i Eksploatacji), koordynacji działalności zarządców wszystkich branż infrastruktury oraz koordynacji planów rozwoju infrastruktury miejskiej w zgodności z planami rozwoju Wrocławia (realizowane w Departamencie Infrastruktury i Gospodarki),
- Wiceprezydent Adam Grehl sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz planowania strategicznego.

Niemniej, jak wykazała kontrola, w UMW nie było wyznaczonej osoby lub jednostki organizacyjnej, która odpowiadałaby za koordynację wszystkich działań związanych z pracą i rozwojem miejskiego systemu transportowego oraz przepływem informacji w celu jego sprawnego funkcjonowania. Zdaniem NIK sytuacja taka utrudniała prawidłową realizację przez UMW zadań polityki transportowej miasta oraz nie zapewniała mieszkańcom miasta pełnej informacji w tej kwestii.

³ Przekształcony z dniem 1 maja 2007 r. w Wydział Inżynierii Miejskiej w Departamencie Infrastruktury i Gospodarki.

⁴ Przekształcony z dniem 1 stycznia 2008 r. w Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta.

⁵ Do 1 grudnia 2004 r. BRW wykonywało zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym w mieście.

⁶ Powołany z dniem 1 maja 2007 r. w Departamencie Nieruchomości i Eksploatacji w następstwie reorganizacji ZDiK

W ocenie NIK koordynacji działań kształtujących miejski system transportowy nie sprzyjały przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne: Wydział Transportu (komórka odpowiedzialna za organizację i zarządzanie transportem publicznym) umiejscowiony był w Departamencie Nieruchomości i Eksploatacji, podczas gdy obszar infrastruktury transportowej i zarządzania ruchem drogowym znajdował się w gestii Departamentu Infrastruktury i Gospodarki. W rezultacie m.in. działalność operacyjną spółki przewozowej MPK kształtował Wydział Transportu, podczas gdy jej zarząd był nadzorowany przez Dyrektora i Wicedyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki (odpowiednio jako Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady Nadzorczej MPK).

2. Dokumentem stanowiącym podstawę działań Gminy Wrocław i dotyczącym miejskiego systemu transportowego w kontrolowanym okresie była **Polityka Transportowa Wrocławia (PTW)**, przyjęta przez Radę Miejską Wrocławia uchwałą z dnia 23 września 1999 r.

2.1. NIK ocenia, że niezmieniona od 10 lat treść ww. dokumentu nie zawierała elementów pozwalających na monitorowanie sposobu realizacji PTW. W dokumencie tym nie określono np. w jakim okresie polityka będzie realizowana, czy też w jaki sposób można dokonać jej korekty (i po jakim czasie). Zauważyć należy, iż od dnia uchwalenia PTW nie była modyfikowana, co skutkuje m.in. nieuwzględnieniem w niej działań związanych z turniejem EURO 2012.

NIK podkreśla, że w PTW wyznaczono cel generalny oraz cele podstawowe polityki transportowej miasta, nie ustalono jednak wskaźników umożliwiających dokonanie oceny realizacji zaplanowanych celów oraz uzyskania zamierzonych efektów. W przedmiotowym dokumencie określono podstawowe zasady strategii zrównoważonego rozwoju miejskiego systemu transportowego, którym jednak do dnia kontroli nie nadano formy jednolitego dokumentu stanowiącego uszczegółowienie tych zasad.

Przedstawione kontrolerom wieloletnie plany inwestycyjne (które podlegały zmianom) oraz roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej jako dokumenty, które w badanym okresie miały określać strategię działania Gminy Wrocław w zakresie polityki transportowej, z uwagi na ich ograniczony horyzont czasowy oraz treść (dotyczącą konkretnych przedsięwzięć i zadań) w opinii NIK nie miały charakteru materiałów opisujących strategię działania Miasta w zakresie kształtowania systemu transportowego.

2.2. UMW nie posiadał w formie udokumentowanej katalogu działań jakie należy podjąć dla realizacji zadań priorytetowych określonych w PTW dla osiągnięcia jej celów, nie sporządzał też sprawozdań dotyczących realizacji PTW.

Wskazane przez UMW okresowe sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania budżetu oraz sprawozdania z działalności Prezydenta Wrocławia zawierały co prawda informacje dotyczące działań Gminy o charakterze inwestycyjnym i organizacyjnym w obszarze transportu miejskiego, jednakże nie pozwalały ocenić stanu i stopnia realizacji celów i efektów określonych w PTW.

Nie opracowano też w formie udokumentowanej (według zasad określonych w PTW z uwzględnieniem kompleksowych rozwiązań w zakresie parkowania) całościowej polityki parkingowej miasta, czego potrzebę wobec wciąż rosnącego wskaźnika motoryzacji, wskazano w „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*”⁷. Ponadto z działań wskazanych w PTW do realizacji w ramach sprawnego wdrożenia polityki transportowej miasta, nie uruchomiono systemu sterowania ruchem we Wrocławiu. W trakcie kontroli NIK w UMW toczyło się postępowanie przetargowe, zmierzające do wyłonienia wykonawcy „Inteligentnego Systemu Transportu we Wrocławiu”.

3. NIK ma zastrzeżenia do realizacji „*Zintegrowanego planu rozwoju transportu publicznego aglomeracji wrocławskiej w latach 2004 – 2008*” (ZPRTP)⁸. Po zakończeniu działań ZPRTP nie sporządzono sprawozdania z jego wykonania. UMW nie posiadał wiedzy, czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte cele ZPRTP, a co za tym idzie także cele PTW. Niepełna była realizacja działań określonych w ZPRTP. Z trzech działań przyjętych do realizacji w ramach ZPRTP, tj. integracji podsystemów transportu publicznego w aglomeracji wrocławskiej, podwyższenia jakości usług transportowych świadczonych przez przewoźników tramwajowych oraz rozwoju oferty przewozów kolejowych na obszarze aglomeracji wrocławskiej - tego ostatniego nie zrealizowano, co ocenić należy negatywnie.

W rezultacie nie osiągnięto celu jaki działaniu temu wyznaczono, tj. *zwiększenie roli transportu kolejowego w przewozie osób dla odciążenia aglomeracyjnego układu drogowego i zmniejszenia zanieczyszczeń atmosfery*. Zadania dotyczące działania integracji podsystemów transportu publicznego zostały co prawda zrealizowane, ale nie wiadomo w jakim stopniu pomogły one w usprawnieniu systemu transportu publicznego we Wrocławiu, a co za tym idzie czy cele wyznaczone dla tego działania zostały osiągnięte. Celami tymi było bowiem *stworzenie warunków organizacyjnych do zwiększenia roli transportu publicznego na obszarze aglomeracji, skrócenie czasu przejazdu pasażerów korzystających z większej liczby połączeń w trakcie jednej podróży, zwiększenie atrakcyjności transportu kolejowego dla osób*

⁷ Uchwała RMW nr LIV/3249/06 z dn. 06.07.2006 r.

⁸ Przyjętego do realizacji uchwałą RMW nr XXV/2086/04 z dn. 08.07.2004 r.

przemieszczających się z terenu aglomeracji do centrum Wrocławia oraz zwiększenie dostępności wrocławskiego lotniska dla mieszkańców aglomeracji i całego regionu.

W przypadku natomiast realizacji działań dotyczących podwyższenia jakości usług transportowych, świadczonych przez przewoźników tramwajowych, nie zrealizowano 2 z 5 działań. Dotyczyło to uruchomienia Tramwajowej Trasy Średnicowej Zachód-Wschód oraz rozbudowy i modernizacji systemu zasilania energetycznego trakcji tramwajowej. W konsekwencji nie zrealizowano celu im przypisanego, tj. *zwiększenia szybkości i komfortu przejazdu przez gęsto zaludnione dzielnice Wrocławia oraz poprawy infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania transportu tramwajowego.*

Pozostałe 3 zadania określone dla tego działania zostały zrealizowane. Nie dokonano jednak, co było działaniem nierzetelnym, ocen stopnia realizacji celów wyznaczonych tym zadaniom, tj.:

- *zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego na jednej z głównych osi komunikacyjnych Wrocławia Północ-Południe i ograniczenie ruchu kołowego w bezpośrednim sąsiedztwie historycznego centrum Wrocławia, a także zmniejszenie hałasu oraz redukcja zanieczyszczeń komunikacyjnych,*
- *skrócenie czasu przejazdu, zwiększenie płynności i poprawy bezpieczeństwa jazdy oraz ograniczenie hałasu wywołanego kursowaniem tramwajów,*
- *poprawa warunków podróżowania i zmniejszenie liczby awarii tramwajów i autobusów, a w konsekwencji zwiększenie płynności ruchu oraz bezpieczeństwa podróży środkami transportu publicznego.*

4. Wydatki na transport ogółem wyniosły 499.650 tys. zł w 2004 r., 480.876 tys. zł w 2005 r., 603.973 tys. zł w 2006 r., 712.371 tys. zł w 2007 r., 636.996 tys. zł w 2008 r. oraz 215.530 tys. zł w I połowie 2009 r.

4.1. Spadek wydatków na transport w 2008 r. w stosunku do 2007 r. (głównie na drogi publiczne), wynikał z ograniczeń środków finansowych Urzędu na ten cel. Przekładało się to także na niskie uwzględnienie zgłoszonego zapotrzebowania środków finansowych na remonty i inwestycje drogowe, w pierwotnych planach finansowych na 2008 r. (45% zgłoszonego zapotrzebowania) i 2009 r. (27%). Z wydatków na transport na drogi publiczne przeznaczono - 253.270 tys. zł (50,7%) w 2004 r., 232.273 tys. zł (48,3% w 2005 r., 346.108 tys. zł (57,3%) w 2006 r., 429.541 tys. zł (60,3%) w 2007 r., 332.152 tys. zł (52,1%) w 2008 r. i 77.094 tys. zł (35,8%) w I połowie 2009 r. oraz na transport zbiorowy, tj. 245.533 tys. zł (49,1%) w 2004 r., 248.252 tys. zł (51,6%) w 2005 r., 257.032 tys. zł (46,2%) w 2006 r., 282.036 tys. zł (39,6%) w 2007 r., 304.844 tys. zł (47,9%) w 2008 r. i 138.436 tys. zł (64,2%)

w I połowie 2009 r. Pozostałe wydatki związane były z kosztami m. in. druku biletów, obsługi usług przewozowych, badań komunikacji zbiorowej, windykacji oraz sądowymi i prokuratorskimi.

4.2. Zmniejszenie w 2004 r. planu wydatków na drogi publiczne do poziomu 262.372 tys. zł, w stosunku do pierwotnie przyjętego planu w uchwale budżetowej w kwocie 269.520 tys. zł, tj. o 7.148 tys. zł (2,7%), wynikało głównie z opóźnień w przygotowaniu zadań inwestycyjnych do realizacji (wydłużenie okresu przygotowania dokumentacji, pozyskania uzgodnień, przygotowania terenu, wyboru wykonawcy robót). Plan wydatków na drogi publiczne w pozostałych latach, a także na transport zbiorowy w całym kontrolowanym okresie nie był zmniejszany w ciągu roku budżetowego. Stopień wykorzystywania środków finansowych przewidzianych w latach 2004 – 2008 w planach po zmianach, zarówno na transport zbiorowy, jak i na drogi publiczne, wynosił co najmniej 93%.

4.3. Wydatki na transport w największym stopniu zostały sfinansowane ze środków własnych, tj. w wysokości 474.122 tys. zł w 2004 r. (94,9% wszystkich wydatków), 426.610 tys. zł w 2005 r. (88,7%), 510.568 tys. zł w 2006 r. (84,5%), 602.045 tys. zł w 2007 r. (84,5%), 598.938 tys. zł w 2008 r. (94,0%) oraz 207.656 w I połowie 2009 r. (96,3%).

W finansowaniu transportu ze źródeł zewnętrznych największe znaczenie miały środki pochodzące z Unii Europejskiej, za wyjątkiem 2004 r. (Gmina Wrocław nie wykorzystywała w ogóle takich środków). W latach 2005 – 2007 finansowanie wydatków na transport środkami Unii Europejskiej zwiększało się i wynosiło kolejno 22.710 tys. zł (4,7% wydatków na transport), 69.722 tys. zł (11,5%) i 72.390 tys. zł (10,1%). Jednakże w 2008 r. zmalało do 25.457 tys. zł. (4,0%) i w I połowie 2009 r. do 5.290 tys. zł (2,5%). Omawiany spadek wynikał z opóźnień, mimo podjętych działań przez Gminę Wrocław, w możliwości pozyskiwania środków finansowych UE na początku nowego okresu programowania, przypadającego na lata 2007 -2013. Niemniej dla 17 z 20 największych inwestycji drogowych we Wrocławiu podjęto starania o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. Pozostałe źródła zewnętrzne finansowania wydatków na transport, do których należały dotacje z funduszy celowych, budżetu państwa i z innych jednostek samorządowych oraz z innych źródeł, miały mniejsze znaczenie i stanowiły łącznie od 1,2% do 6,6% wszystkich nakładów na transport.

5. Z 20 największych inwestycji drogowych Wrocławia, 17 było realizowanych przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (objęty odrębną kontrolą NIK), a pozostałe 3 przez Wrocławskie Inwestycje Sp. z o. o. ze 100% udziałem Gminy Wrocław.

5.1. Pierwsze z 3 zadań prowadzonych przez tę Spółkę, zostało zakończone z 28 - dniowym opóźnieniem, natomiast pozostałe 2, były w trakcie realizacji i ich przebieg był zgodny z harmonogramem, za wyjątkiem części skrzyżowania remontowanej ul. Grabiszyńskiej z ul. Stalową, gdzie stwierdzono kolizję sieci kanalizacji ogólnospławnej, nie wykazanej w dokumentacji technicznej. Kolizja ta może spowodować opóźnienie realizacji tego odcinka o 1 miesiąc. Wskazać należy także na fakt kilkukrotnego przesuwania terminu realizacji omawianych zadań na lata następne w kolejno uchwalanych Wieloletnich Planach Inwestycyjnych miasta Wrocławia. Pozwoliło to wprowadzić na zachowanie końcowej terminowości ich wykonania, jednakże w stosunku do pierwotnych założeń, przebudowa ul. Krakowskiej od ul. Traugutta do ul. Armii Krajowej oraz I etap budowy Północnej Obwodnicy Śródmiejskiej, zrealizowane zostały z 3 letnim opóźnieniem, a przebudowa ul. Grabiszyńskiej od ul. Pereca do pl. Srebrnego przedłużyła się o 1 rok. Zwrócić również należy uwagę, że dla wykonanej przebudowy ul. Krakowskiej nie przewidziano wydzielenia torowiska tramwajowego na całej długości inwestycji, a jedynie na krótkiej jej części przed skrzyżowaniem z ul. Traugutta i ul. Kościuszki. W ocenie NIK w godzinach szczytu komunikacyjnego, w tym miejscu nie uniknie się zajmowania torowiska przez samochody i oczekiwania przez tramwaje na przejazd.

5.2. Urząd przeprowadził dwukrotnie – w październiku 2007 r. oraz w lutym 2009 r. - badania prędkości przejazdu przez Wrocław siedmioma różnymi trasami w godzinach porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego. Badania z 2009 r. w stosunku do pomiarów z 2007 r. wykazały wzrost prędkości przejazdu (o 8% do 96%) na wszystkich odcinkach, za wyjątkiem przejazdu na trasie Centrum Bielany – wylot na Poznań w godzinach szczytu popołudniowego, gdzie czas przejazdu w zasadzie nie uległ zmianie i wynosił 18,7 km/h w październiku 2007 r. oraz 18,9 km/h w lutym 2009 r. Na zwiększenie prędkości przejazdu na badanych trasach, niewątpliwie wpłynęło zakończenie 9 z 20 największych inwestycji drogowych. Urząd nie badał jednak efektów poprawy płynności ruchu pojazdów dla poszczególnych zrealizowanych inwestycji.

6. Z działań prowadzonych przez UMW na rzecz usprawnienia systemu transportu miejskiego na pozytywną ocenę NIK zasługuje wprowadzenie do realizacji projektu „Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu” oraz projektu kompleksowych badań ruchu w mieście. NIK zauważa, że projekty te w trakcie kontroli były w początkowej fazie realizacji, zatem ich wyniki nie były jeszcze znane. Zdaniem NIK szczególnie wyniki kompleksowych badań ruchu w mieście winny być pomocne Gminie

Wrocław w opracowaniu nowej strategii rozwoju systemu transportu miejskiego, w tym planów rozwoju sieci drogowej oraz sieci komunikacji zbiorowej.

W ocenie NIK, Urząd w niewystarczającym stopniu przeprowadzał analizy możliwości usprawnienia transportu miejskiego poprzez działania niewymagające dużych nakładów finansowych, np. wprowadzanie zmian organizacji ruchu w godzinach szczytu na głównych drogach wylotowych z miasta, lokalizowanie przystanków autobusowych za skrzyżowaniami, zapewnienie czytelności oznakowań zjazdów z dróg głównych. Działania takie, szczególnie w dobie problemów finansowych Gminy Wrocław, mogłyby wpłynąć pozytywnie na poprawę funkcjonowania komunikacji miejskiej.

7. W badanym okresie łączna długość dróg na terenie Wrocławia zmniejszyła się z 1090 km do 1037, tj. o 53 km, na co złożyło się zmniejszenie długości dróg gminnych o 58 km.

7.1. Spowodowane to zostało z jednej strony wyłączeniem odcinków nie spełniających kryteriów dróg publicznych (np. boczne dojazdy, czyli tzw. sięgacze ulic), a z drugiej wzrostem o 4 km długości dróg powiatowych i o 1 km wojewódzkich. Nieznacznie zmieniała się natomiast długość dróg krajowych, wynosząca 60,4 km w 2003 r., 60,2 km w 2006 r. oraz 59,9 km w 2008 r. i I półroczu 2009 r.

Pogorszył się stan wrocławskich dróg ogółem, co miało odzwierciedlenie we wzroście ich dekapitalizacji⁹ w latach 2003 – 2009 (I półrocze) z 18,5% do 42,5%. Wprawdzie wynikało to głównie z pogorszenia się jakości dróg gminnych (w szczególności gruntowych), dla których wskaźnik dekapitalizacji w połowie 2009 r. wynosił 55%, niemniej należy zauważyć, iż stan dekapitalizacji pozostałych dróg pozostawał w zasadzie na niezmiennym poziomie i wynosił na dzień 30 czerwca 2009 r. - 26,5% dla dróg powiatowych, 13,3% - dla dróg wojewódzkich oraz 13,8% - dla dróg krajowych. Wskazać także należy, iż łączna wysokość wypłaconych kar i odszkodowań za źle funkcjonujący transport (w tym jakość dróg) i komunikację we Wrocławiu wyniosła 167 tys. zł w 2004 r., 175 tys. zł w 2005 r., 169 tys. zł w 2006 r., 390 tys. zł w 2007 r. i 260 tys. zł w 2008 r.

7.2. Urząd prowadził badania ruchu samochodów we Wrocławiu, podejmowane na skrzyżowaniach w przypadkach: modernizacji programów sygnalizacji świetlnej, planowania wprowadzenia zmian w organizacji ruchu drogowego lub po przyjętych zgłoszeniach o zakłóceniach w ich funkcjonowaniu. Innymi formami badania ruchu było w szczególności sprawdzanie jego natężenia w przekroju jezdni w 7 wyznaczonych miejscach, czemu służyło również dokonywanie preselekcyjnego ważenia pojazdów na 5 ulicach wlotowych do

⁹ liczonej jako procentowy wskaźnik długości dróg wymagających remontu, w stosunku do całkowitej ich długości.

Wrocławia, w celu wyeliminowania z ruchu samochodów przeciążonych. Badaniami obejmowano także czas przejazdu przez miasto, a od 2008 r. dokonywano cotygodniowego dwugodzinnego objazdu miasta w porze szczytu porannego i popołudniowego. Wyniki prowadzonych badań stanowiły bazę do dalszych analiz prowadzonych w celu poprawy funkcjonowania ruchu pojazdów we Wrocławiu.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując potrzeby i prawidłowości powyższych działań zauważa, iż nie były one wystarczające. Badań nie prowadzono bowiem w sposób ciągły i nie obejmowano nimi wszystkich miejsc szczególnie ważnych dla zachowania płynności ruchu drogowego we Wrocławiu np. brakowało cyklicznych przeglądów prawidłowości funkcjonowania skrzyżowań i odcinków dróg oraz oceny możliwości usprawnienia ruchu w tych miejscach.

7.3. Zasadność takich badań i analiz wykazały przeprowadzone oględziny 16 wybranych skrzyżowań. Ich wyniki wskazują na możliwość poprawy funkcjonowania 10 z nich.

Przykładowo na skrzyżowaniach ul. Borowskiej z ul. Dyrekcyjną, ul. Legnickiej z ul. Milenijną, ul. Lotniczej z ul. Na Ostatnim Groszu oraz al. Kromera z al. Boya-Żeleńskiego i ul. Toruńską, a także na przejściu dla pieszych przez ul. Żmigrodzką na wysokości ul. Kępińskiej, stwierdzono błędnie działającą sygnalizację świetlną, powodującą zmniejszoną przepustowość w tych miejscach, co zostało skorygowane jeszcze w toku kontroli NIK.

Usprawnienia w płynności ruchu na skrzyżowaniach poddanych oględzinom mogłyby w opinii NIK zostać dokonane poprzez dodatkowe (nie wymagane prawem) oznaczenia lub oznakowania, np. pasów dla autobusów na ul. Podwale przy dojeździe do ul. Świdnickiej i na skrzyżowaniu ul. Obornickiej z ul. Bałtycką lub dodatkowe oznaczenia możliwości jazdy w kierunku ul. Strzegomskiej przy wjeździe na skrzyżowanie z ul. Graniczną od strony ul. Mińskiej. Proponowane zmiany służyłyby ponadto zwiększeniu czytelności i przejrzystości dotychczasowego oznakowania organizacji ruchu w tych miejscach.

8. W latach 2000 – 2009 (I półrocze) łączna długość linii tramwajowych we Wrocławiu uległa skróceniu z 363 km do 227 km (o 136 km), co wynikało z wprowadzonych w 2003 r. zmian w organizacji komunikacji nocnej (likwidowanie nocnych linii tramwajowych na rzecz nocnej komunikacji autobusowej).

8.1. Pozytywnie należy się odnieść do poprawy stanu torowisk, których poziom dekapitalizacji zmniejszył się niemal dwukrotnie, bo z poziomu 18,9% w 2000 r. do 9,8% w I półroczu 2009 r. Liczba użytkowanych w tym czasie tramwajów wynosiła od 404 do 410. Wraz z odnotowanym wzrostem liczby nowych tramwajów (nie starszych niż 4 lata) z 10 w

2006 r. do 39 w połowie 2009 r., zwiększyła się też liczba tramwajów przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych z 2 w 2006 r. do 27 na koniec września 2009 r.

Wskazać należy na negatywne zjawisko polegające na wzroście liczby tramwajów starych (ponad 20 – letnich) z 213 w 2000 r. do 340 w I półroczu 2009 r. W przypadku autobusów komunikacji miejskiej, w latach 2000 – 2009 (I półrocze) przybyło pojazdów w grupie wiekowej do 4 lat (z 96 do 119) i autobusów przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych (z 86 do 281), zwiększyła się także liczba autobusów powyżej 20 lat (z 0 do 7). Liczba autobusów ogółem wzrosła w tym czasie z 320 do 357. Na pozytywną ocenę zasługują działania Urzędu w zakresie bieżącego sprawdzania punktualności i napełnień pojazdów komunikacji miejskiej i reakcji na stwierdzone nieprawidłowości. Urząd analizował także funkcjonowanie komunikacji miejskiej na podstawie sygnałów otrzymywanych od pasażerów i rad osiedli.

8.2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast zmiany w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej, wprowadzone od dnia 1.09.2009 r. w zakresie zmniejszenia częstotliwości kursowania autobusów miejskich i tramwajów oraz skrócenia niektórych linii autobusowych. Nie wynikały one bowiem bezpośrednio z analizy potrzeb pasażerów, a opierały się – jak wyjaśnił Pan Prezydent - na realizacji Polityki Transportowej Miasta i analizie przebiegu tras komunikacji autobusowej i tramwajowej w centrum Wrocławia. Związane były także z ograniczeniem środków finansowych przeznaczonych na komunikację miejską oraz z rozpoczęciem wdrażania programu, zgodnie z którym bazą komunikacji miejskiej winna być komunikacja tramwajowa, wspomagana jedynie komunikacją autobusową dowożącą pasażerów do węzłów przesiadkowych (np. Rondo Reagana, pl. Jana Pawła II), w celu stopniowego „uwalniania” centrum miasta z ruchu komunikacji autobusowej.

Zauważyć należy, że ww. wyjaśnienia nie korespondują z niektórymi faktycznie przeprowadzonymi działaniami – np. z ograniczeniem kursów również dla linii tramwajowych. Wprowadzone zmiany wywołały ponadto negatywny odbiór pasażerów. W rezultacie Urząd częściowo wycofał się z podjętej decyzji, przywracając od dnia 4.10.2009 r. częstotliwość kursowania tramwajów oraz wydłużając okresy szczytu komunikacyjnego, w których występuje zwiększona liczba kursów pojazdów. Utrzymano natomiast zmniejszoną liczbę kursów na liniach autobusowych. Należy jednak zauważyć, iż dotyczy to także niektórych rejonów i osiedli miasta, dla których transport autobusowy pozostaje jedynym środkiem komunikacji zbiorowej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

1. *Weryfikację i aktualizację „Polityki Transportowej Wrocławia” z uwzględnieniem całościowej polityki parkingowej i rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych usprawniających realizację w UM zadań dotyczących funkcjonowania miejskiego systemu transportowego.*
2. *Zapewnienie dokonywania oceny efektów osiągniętych z realizowanych we Wrocławiu poszczególnych inwestycji drogowych.*
3. *Dokonanie kompleksowej analizy możliwości usprawnienia funkcjonowania transportu miejskiego z wykorzystaniem działań niewymagających dużych nakładów finansowych.*
4. *Podjęcie działań dla zmniejszenia stopnia dekapitalizacji dróg wrocławskich w celu poprawy ich jakości oraz zmniejszenia roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu.*
5. *Uwzględnianie przy planowaniu i realizacji inwestycji drogowych priorytetowego charakteru transportu zbiorowego, m. in. poprzez wydzielanie z ruchu kołowego torowisk tramwajowych w możliwie największym zakresie.*
6. *Bieżące prowadzenie badań i obserwacji miejsc szczególnie ważnych dla zachowania płynności ruchu drogowego we Wrocławiu, w celu możliwości szybkiego reagowania na występujące zakłócenia.*
7. *Rozważenie zasadności:*
 - *wprowadzenia dodatkowego oznaczenia pasów ruchu dla autobusów na ul. Podwale przy dojeździe do ul. Świdnickiej i na skrzyżowaniu ul. Obornickiej z ul. Bałtycką oraz dodatkowego oznaczenia możliwości jazdy w kierunku ul. Strzegomskiej przy wjeździe na skrzyżowanie z ul. Graniczną od strony ul. Mińskiej, w celu poprawy płynności ruchu drogowego i zwiększenia czytelności jego organizacji w tych miejscach,*
 - *wybudowania zatoki dla autobusów zatrzymujących się na ul. Krakowskiej za skrzyżowaniem z ul. Karwińską w kierunku wylotu z Wrocławia w celu likwidacji zatorów spowodowanych przez zatrzymujący się na przystanku autobus.*
8. *Spowodowanie odnawiania znaków poziomych na jezdniach z częstotliwością zapewniającą ich pełną czytelność, w tym linii rozgraniczających pasy ruchu na ul. Kościuszki, przy zjeździe z pl. Kościuszki w kierunku ul. Kottłątaja.*
9. *Uwzględnianie przy dokonywaniu niezbędnych zmian w funkcjonowaniu komunikacji zbiorowej Wrocławia, uzasadnionych potrzeb pasażerów.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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