



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.01.2023

Pan
Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia

Urząd Miejski Wrocławia
pl. Nowy Targ 1-8
50-141 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia ² od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia od 19 listopada 2002 r. do 18 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Identyfikacja problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych oraz działania na rzecz kształtowania zachowań sprzyjających ich ograniczeniu.2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu zbiorowego i indywidualnego sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych.3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez miasto.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli ³ z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem mogących mieć wpływ na ocenę podejmowanych działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1) Karol Wilk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/86/2023 z 30 maja 2023 r.2) Katarzyna Marczyńska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/80/2023 z 17 maja 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-4, 10-12)

¹ Dalej: Urząd lub UMW.

² Dalej: Prezydent.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone 31 sierpnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W latach 2018-2023 (do 31 sierpnia) Urząd podejmował prawidłowe działania na rzecz ograniczania zanieczyszczeń komunikacyjnych. Wprowadzono strefy ruchu Tempo-30, strefy ograniczonego ruchu, wyznaczano buspasy, rozwijano elektroniczny system sterowania ruchem. Podejmowane przez UMW działania nie były jednak w pełni skuteczne, a poziom stężeń dwutlenków azotu (NO₂), tj. głównego zanieczyszczenia transportowego we Wrocławiu, przekraczał dopuszczalne granice i był ponad czterokrotnie wyższy niż zalecane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) poziomy stężenie NO₂⁶. Niezależnie od powyższego Urząd rzetelnie identyfikował problem jakości powietrza związany z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi, uwzględniając tę problematykę w programach ochrony środowiska dla miasta Wrocławia⁷, zlecając wykonanie badania emisji spalin w ramach prac przygotowawczych do wprowadzenia strefy czystego transportu⁸ czy analizując roczne oceny jakości powietrza we Wrocławiu w ramach powołanego Zespołu ds. jakości powietrza⁹. Na bieżąco informował mieszkańców Wrocławia o stanie jakości powietrza za pośrednictwem Wrocławskiego Indeksu Powietrza¹⁰. UMW wprowadził również system zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego, a także prowadził szereg działań edukacyjnych promujących wykorzystanie zrównoważonych form transportu. Efektem tych działań było m.in. zwiększenie liczby podróżujących rowerem, przy jednoczesnym spadku liczby podróżujących komunikacją zbiorową.

Urząd stworzył warunki dla transportu sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych, podejmując co do zasady prawidłowe i rzetelne działania w tym zakresie. Wrocław znajdował się na etapie przygotowawczym do ewentualnego¹¹ ustanowienia SCT, a ponadto realizowano inwestycje infrastrukturalne mające na celu m.in. redukcję zanieczyszczeń z transportu. Urząd podejmował działania na rzecz zapewnienia dostępnej, atrakcyjnej i niskoemisyjnej komunikacji publicznej, która mogła stanowić konkurencyjną alternatywę dla transportu indywidualnego. Wrocław rozbudowywał system parkingów „Parkuj i Jedź” w pobliżu węzłów przesiadkowych. UMW współpracował z sąsiednimi gminami w ramach organizacji wspólnej komunikacji publicznej, jednakże do dnia zakończenia kontroli nie zawarto porozumienia ze spółkami kolejowymi w zakresie umożliwienia mieszkańcom aglomeracji wrocławskiej podróżowania na podstawie okresowych biletów miejskich, Urbancard lub legitymacji uprawniającej do darmowego przejazdu. Urząd w ramach działalności własnej oraz swoich jednostek organizacyjnych, samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów realizujących zadania komunalne wykorzystywał pojazdy, które nie emitowały nadmiernych zanieczyszczeń. Urząd zapewnił

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

⁶ Globalne wytyczne jakości powietrza WHO: Pył zawieszony (PM_{2,5} i PM₁₀), ozon, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki i tlenek węgla. Streszczenie. Kopenhaga: Regionalne Biuro WHO dla Europy; 2021. Licencja: CC BY-NC-SA 3.0 I.

⁷ Uchwała nr XLVIII/1137/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025” oraz uchwała nr XLVI/1194/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie „Programu ochrony środowiska dla Miasta Wrocławia na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030”, dalej: POŚ.

⁸ Dalej: SCT.

⁹ Zarządzenie nr 5880/16 Prezydenta Wrocławia z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. jakości powietrza na terenie miasta Wrocławia ze zm. Od 2019 r. Zespół ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej, dalej: Zespół.

¹⁰ Jak wskazano na stronie internetowej <https://www.wroclaw.pl/zielony-wroclaw/wroclawski-indeks-powietrza> (dostęp: 4 września 2023 r.), Wrocławski Indeks Powietrza „to odpowiedź miasta na apel Dolnośląskiego Alarmu Smogowego w sprawie informowania mieszkańców Wrocławia o prawdziwej skali zagrożeń w obszarze jakości powietrza”. Informacje o jakości powietrza publikowane są m.in. na ww. stronie oraz tablicach informacji pasażerskiej.

¹¹ Uzależnione od decyzji radnych Rady Miejskiej Wrocławia.

wymagane przepisami art. 68 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹², udziały pojazdów niskoemisyjnych w swojej flocie oraz w ramach wykonywania, zlecenia lub powierzania wykonywania zadań publicznych innym podmiotom.

Urząd podejmował co do zasady prawidłowe i rzetelne działania na rzecz wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. W latach 2018-2022 przeprowadzono kontrole wszystkich stacji kontroli pojazdów¹³ objętych planami kontroli. W każdym przypadku wydano zalecenia pokontrolne, określając jednocześnie termin przekazania informacji o podjętych środkach zmierzających do poprawy ich działalności. Pomimo braku ustawowego obowiązku, NIK zauważa, że w programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego¹⁴ wskazano na konieczność wzmożenia kontroli stanu technicznego pojazdów w strefach, w których przekroczone są dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń powietrza.

Niezależnie od powyższego NIK wskazuje, że nie zapewniono jednego miejsca parkingowego dla osób niepełnosprawnych na parkingu „Parkuj i Jedź” przy przystankach komunikacji miejskiej Opolska-Głubczycka (zamiast sześciu powinno być siedem). Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:**[1]** niepodjęcia skutecznych działań na rzecz aktualizacji *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022*¹⁵ do czego zobowiązywał art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶ w związku z art. 80 ustawy o elektromobilności, **[2]** przeprowadzenia 110 kontroli (spośród 285) SKP z przekroczeniem rocznego okresu (liczonego jako 12 kolejnych miesięcy) od poprzedniej kompleksowej kontroli, wynoszącym od dwóch do 573 dni, co było działaniem niezgodnym z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Polityka kształtowania zachowań komunikacyjnych

1.1. W obowiązujących w latach 2018-2022 programach ochrony środowiska dla Gminy Wrocław (miasto na prawach powiatu)¹⁹ uwzględniono problematykę dotyczącą zanieczyszczeń komunikacyjnych²⁰. W POŚ z 2017 r. wskazano,

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 875, ze zm., dalej: ustawa o elektromobilności.

¹³ Dalej: SKP.

¹⁴ Tj.: 1) uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych; 2) uchwała nr XLVII/940/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska, w której w 2020 r. został przekroczony poziom docelowy ozonu w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych.

¹⁵ Dalej: Plan transportowy na lata 2016-2022.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm., dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm., dalej: ustawa prd. Zgodnie z tym przepisem starosta w ramach wykonywanego nadzoru co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie: zgodności stacji z wymaganiami, o których mowa w art. 83 ust. 3 tejże ustawy, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów oraz prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji.

¹⁸ 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.

¹⁹ Dalej: Miasto.

²⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), ochrona zdrowia mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Z kolei art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.), dalej: ustawa poś, nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek sporządzenia POŚ, który realizowałby politykę ochrony środowiska

że jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia powietrza na terenie Wrocławia był transport (emisja liniowa) emitujący węglowodory, tlenki azotu, węgla i siarki, a także pyły, oraz związki ołowiu. Wyznaczone do realizacji kierunki działań w postaci m.in. wspierania zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej, jak również dążenia do stałej poprawy jakości powietrza atmosferycznego w mieście miały być realizowane poprzez takie działania jak: rozwój niskoemisyjnego transportu publicznego, zastosowanie energooszczędnych elektrycznych pojazdów szynowych, zmniejszanie udziału indywidualnego transportu samochodowego i kontrolę pojazdów samochodowych pod względem emisji spalin. W POŚ z 2021 r. wskazane kierunki działań w głównej mierze bazowały już na tych wypracowanych w 2017 r.²¹. W ww. programach, w oparciu o dane umieszczone w raportach Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska²², zawarto informacje dotyczące jakości powietrza w mieście i poziomu jego zanieczyszczenia.

(akta kontroli: tom I, str. 13-26; tom III, str. 348-409)

Urząd w ramach prac przygotowawczych do wprowadzenia strefy czystego transportu we Wrocławiu zlecił opracowanie w 2022 r. raportu zawierającego m.in. wyniki badań emisji spalin pojazdów²³. Ujęto w nim informacje o średnich poziomach emisji zanieczyszczeń powietrza dla poszczególnych grup pojazdów z podziałem na rodzaj silnika i spełnianą normę EURO, o czym szerzej w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 33-117)

W latach 2018-2022 jakość powietrza²⁴ we Wrocławiu przedstawiała się następująco:

- w zakresie NO₂²⁵ - spośród trzech stacji pomiarowych²⁶ średnioroczna norma dopuszczalna dla NO₂ została przekroczona na stacji komunikacyjnej zlokalizowanej przy al. Wiśniowej i wyniosła odpowiednio: 45,6; 44,1; 40,1; 46,9 oraz 43,8 µg/m³. W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek średniorocznych stężeń dwutlenków azotu o 3,9%, natomiast żadna ze stacji nie zarejestrowała wystąpienia ponadnormatywnych stężeń 1-godzinnych;
- w zakresie PM_{2,5}²⁷ - spośród trzech stacji pomiarowych²⁸ średnioroczna norma dopuszczalna została przekroczona tylko raz, w 2021 r. na stacji zlokalizowanej przy al. Wiśniowej i wyniosła 21 µg/m³;

i uwzględniał również cele ochrony środowiska zawarte w dokumentach planistycznych (strategiach, programach i dokumentach programowych).

²¹ Przykładowo wskazano: szkolenia dla prowadzących pojazdy dotyczące tzw. eco-drivingu; intensyfikację okresowego czyszczenia ulic metodą moką; pieszy autobus dla uczniów, polegający na wspólnym, pieszym przemieszczaniu się uczniów do szkoły i z powrotem, przy towarzyszeniu przynajmniej jednej osoby dorosłej.

²² Dalej: GIOŚ. Zgodnie z art. 89 ustawy poś, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (w tym regionalne wydziały monitoringu środowiska GIOŚ na poziomie województw) dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni, a następnie dokonuje klasyfikacji stref, dla każdej substancji odrębnie, według określonych kryteriów. Wyniki ocen dla danego województwa są niezwłocznie przekazywane zarządowi województwa.

²³ Kampania pomiarowa trwała 13 dni, w trakcie której zebrano 67 873 rekordów, za ważne uznano 46 935 rekordów. Badaniem objęto dziewięć lokalizacji we Wrocławiu, tj. ul. Romana Dmowskiego, Grabiszyńską, Krakowską, Kurkową, Popowicką, Śtrzegomską, kard. Stefana Wyszyńskiego, Tadeusza Zielińskiego i Marii Curie-Skłodowskiej (Most Zwierzyniecki).

²⁴ Ustalono na podstawie opublikowanych przez GIOŚ na stronie internetowej pod adresem: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/rwms/1/publications/> (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.) raportów zawierających roczną ocenę jakości powietrza w województwie dolnośląskim za lata 2018-2022.

²⁵ Dwutlenek azotu. Jego toksyczne działanie, polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Dopuszczalne zanieczyszczenie średniorocznie 40 µg/m³, 1 g - 200 µg/m³; częstość przekraczania w roku - 18 dób.

²⁶ Stacje pomiarowe zlokalizowane były przy ul. Bartniczej, Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego 18 oraz al. Wiśniowej.

²⁷ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej nie większej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Dopuszczalne zanieczyszczenie wynosi średniorocznie - 25 µg/m³, a od 1 stycznia 2020 r. - 20 µg/m³.

²⁸ Stacje pomiarowe były zlokalizowane przy ul. Na Grobli, Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego 18 oraz al. Wiśniowej.

- w zakresie PM10²⁹ - spośród dwóch stacji pomiarowych³⁰ średnioroczna norma dopuszczalna dla PM10 w latach 2018-2022 nie została przekroczona, natomiast doszło do przekroczenia normy średniodobowej w 2018 r., tj. na stacji zlokalizowanej przy ul. Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego, które wyniosło 48 dni oraz na stacji przy ul. Orzechowej, które wyniosło 37 dni.

Emisja ww. zanieczyszczeń pochodzących z transportu drogowego w poszczególnych latach objętych kontrolą prezentowała się następująco:

- NO_x – 1 969 000 (2018 r.), 2 031 812 (2019 r.), 1 923 467 (2020 r.), 1 324 524 (2021 r.) i 821 510 (2022 r.) kg/rok i stanowiła odpowiednio: 52,0%, 53,4%, 55,4%, 44,7%, 33,9% udziału w emisji ogółem³¹. W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek emisji NO_x o 58,3%;
- PM_{2,5} – 100 000 (2018 r.), 95 003 (2019 r.), 95 301 (2020 r.), 64 569 (2021 r.) i 39 586 (2022 r.) kg/rok i stanowiła odpowiednio: 9,1%, 14,7%, 12,1%, 7,3%, 4,3% udziału w emisji ogółem³²;
- PM₁₀ – 128 000 (2018 r.), 127 029 (2019 r.), 127 171 (2020 r.), 83 440 (2021 r.) i 50 590 (2022 r.) kg/rok i stanowiła odpowiednio: 10,9%, 17,1%, 14,4%, 8,5%, 4,8% udziału w emisji ogółem³³.

(akta kontroli: tom I, str. 118-133)

W 2016 r. Prezydent powołał Zespół ds. jakości powietrza na terenie miasta Wrocławia, skład którego tworzyli pracownicy Urzędu, GIOŚ, instytucji naukowych i badawczych, konsultanci wojewódzcy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zespół pełnił funkcję opiniodawczo-doradczą Prezydenta Wrocławia w szczególności w zakresie sposobu realizacji działań podejmowanych w celu ograniczenia niskiej emisji i poprawy efektywności energetycznej oraz działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie jakości powietrza i efektywności energetycznej. W trakcie spotkań m.in.: omawiano roczne oceny jakości powietrza we Wrocławiu, dyskutowano nad sposobem oraz formą komunikacji i przekazywania informacji przez Urząd o stanie jakości powietrza, przedstawiano plany i perspektywy pomiaru emisji transportowej we Wrocławiu przy udziale Polskiego Alarmu Smogowego³⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 33-34; tom III, str. 334-347)

Urząd systematycznie informował o jakości powietrza w mieście poprzez Wrocławski Indeks Powietrza. Dane publikowane były m.in. na: tablicach przystankowych, oficjalnym portalu internetowym Wrocławia oraz za pośrednictwem Facebooka³⁵. Ponadto na stronach internetowych Urzędu³⁶ mieszkańcy byli informowani o ryzyku

²⁹ Mieszanka zawieszonych w powietrzu cząsteczek o średnicy aerodynamicznej nie większej niż 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc; w ich skład mogą wchodzić substancje toksyczne. Dopuszczalne zanieczyszczenie wynosi średniorocznie 40 µg/m³, 24 g - 50 µg/m³; częstość przekraczania w roku - 35 dób.

³⁰ Stacje pomiarowe były zlokalizowane przy ul. Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego 18 i Orzechowej 61.

³¹ Pozostałe źródła emisji: komunalno-bytowa, punktowa i inne. Suma emisji ze wszystkich źródeł w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła odpowiednio: 3 787 000 (2018 r.), 3 805 367 (2019 r.), 3 474 988 (2020 r.), 2 962 546 (2021 r.) i 2 420 229 (2022 r.) kg/rok.

³² Pozostałe źródła emisji: komunalno-bytowa, punktowa, hałdy i wyrobiska oraz inne. Suma emisji ze wszystkich źródeł w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła odpowiednio: 1 098 000 (2018 r.), 646 796 (2019 r.), 788 545 (2020 r.), 886 624 (2021 r.) i 921 087 (2022 r.) kg/rok.

³³ Pozostałe źródła emisji: komunalno-bytowa, punktowa, hałdy i wyrobiska oraz inne. Suma emisji ze wszystkich źródeł w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła odpowiednio: 1 178 000 (2018 r.), 744 109 (2019 r.), 883 197 (2020 r.), 983 127 (2021 r.) i 1 046 605 (2022 r.) kg/rok.

³⁴ Polski Alarm Smogowy to inicjatywa zrzeszająca ruchy obywatelskie zatroskane złą jakością powietrza w Polsce.

³⁵ Na profilach „Zmień piec” i „Zielony Wrocław”, a w przypadku krytycznej jakości powietrza – również na profilu „Wrocław [Wrocław]”.

³⁶ Na stronach: <https://www.wroclaw.pl/> oraz <https://bip.um.wroc.pl.>

wystąpienia przekroczenia dopuszczalnego oraz alarmowego poziomu dla poszczególnych zanieczyszczeń powietrza.

(akta kontroli: tom I, str. 27-32)

1.2. W obowiązującej od 2013 r. Wrocławskiej Polityce Mobilności³⁷ w obszarze kształtowania zrównoważonej mobilności³⁸ za jeden z najistotniejszych środków realizacji celu³⁹, jakim było m.in. wzmacnianie roli transportu zbiorowego, rowerowego i pieszego jako podstawy zrównoważonego funkcjonowania miasta i obszaru metropolitalnego, wskazano promowanie, szczególnie wśród dzieci i młodzieży, zachowań komunikacyjnych, zgodnych z ideą zrównoważonego transportu. Drugim środkiem, zaplanowanym w obszarze dialogu społecznego⁴⁰, było promowanie poprzez edukację społeczną oraz kampanie informacyjno-reklamowe „nowoczesnej kultury mobilności”, tj. korzystanie z niezmotywowanego sposobu przemieszczania się – pieszo, rowerem oraz komunikacją zbiorową. W ramach tego, w latach 2018-2022, Urząd podjął następujące działania promujące wykorzystanie zrównoważonych form transportu:

- „Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu” – tygodniowa kampania na rzecz zachęcenia mieszkańców do wyboru ekologicznych środków transportu oraz promująca ideę zrównoważonego rozwoju miasta, zainicjowana przez Komisję Europejską⁴¹;
- „Rowerowy Maj” – ogólnopolska kampania rowerowa skierowana do uczniów szkół podstawowych i przedszkolaków, która polegała na zachęceniu dzieci i młodzieży do pokonywania trasy do szkoły i przedszkola na rowerze, hulajnodze, rolkach, itp.⁴²;
- „Rowerowa Szkoła Mobilności Aktywnej” – program edukacyjny skierowany do uczniów i nauczycieli szkół podstawowych, którego celem było praktyczne przygotowanie wrocławskich dzieci do egzaminu na kartę rowerową⁴³;
- „Szkolna Ulica” – projekt, który polegał na udostępnieniu przyszkolnej ulicy uczniom, w otoczeniu wolnym od ruchu samochodowego, w celu swobodnego przejścia lub przejechania na rowerze bądź hulajnodze⁴⁴;

³⁷ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVIII/1169/2013 z dnia 19 września 2013 r. w sprawie wrocławskiej polityki mobilności, dalej: WPM.

³⁸ Zgodnie z WPM jest to „sposób podejścia do szeroko pojętego zarządzania przemieszczeniami w mieście. Najważniejszym jego założeniem jest wpływanie na zachowania komunikacyjne użytkowników, w których racjonalizuje się długość podróży, w których motoryzacja indywidualna nie degraduje komunikacji zbiorowej i niezmotywowanej, a funkcjonowanie systemu transportu pozwala utrzymać harmonię z otoczeniem – środowiskiem naturalnym i cywilizacyjnym, w tym kulturowym”.

³⁹ Inne cele: poprawa dostępności transportowej miasta i obszaru metropolitalnego; integracja systemów transportowych miasta i obszaru metropolitalnego oraz regionu i kraju; poprawa jakości transportu; wzrost poziomu bezpieczeństwa przemieszczania się; ograniczanie negatywnego oddziaływania transportu na warunki życia mieszkańców i środowisko przyrodnicze.

⁴⁰ Zgodnie z WPM obszar ten dotyczy „najważniejszego adresata polityki mobilności, tj. mieszkańca, odbiorcy działań we wszystkich jej przejawach. To od codziennych decyzji każdego z nas zależy, jak danego dnia przedstawia się sytuacja komunikacyjna w mieście. Dlatego też szczególnie ważne jest kształtowanie społecznej odpowiedzialności za miasto poprzez włączenie mieszkańców, organizacji społecznych i grup zainteresowań w tworzenie zrównoważonej mobilności w mieście”.

⁴¹ Lata 2018, 2019, 2021 i 2022. W 2020 r. kampania nie odbyła się z powodu epidemii COVID-19. W 2022 r. wydarzenie odbywało się pod nazwą Europejski Tydzień Mobilności.

⁴² Lata 2018, 2019, 2021 i 2022. W 2020 r. kampania nie odbyła się z powodu epidemii COVID-19. W 2022 r. po wakacjach odbyła się, na podobnych zasadach, kampania Rowery Maj – dogrywka. Promocja zrównoważonej mobilności i zdrowego trybu życia wśród dzieci przedszkolnych i uczniów szkół podstawowych objęła ww. okresie łącznie 295 placówek, 4996 klas. Liczba aktywnych uczestników w czasie kampanii w tym okresie wyniosła łącznie 64 327 osób.

⁴³ Lata 2019-2022. Opracowano podręcznik „Rowerowa Szkoła Mobilności Aktywnej – Wrocławski Przewodnik dla Nauczyciela Wychowania Komunikacyjnego” oraz zrealizowano filmy edukacyjne, dostępne on-line pod adresem: <https://www.wroclaw.pl/portal/droga-do-szkoly>.

⁴⁴ Lata 2020-2022. Projekt przeprowadzono w szkołach, których usytuowanie dawało możliwość jego realizacji. W projekcie wzięły udział następujące placówki: Szkoła Podstawowa nr 34, Zespół Szkół nr 9, Szkoła Podstawowa

- Rowerowe działania edukacyjne – szkolenia dla uczniów i nauczycieli przeprowadzone przez edukatorów zewnętrznych, zakładające praktyczne i teoretyczne przygotowanie do korzystania z roweru w mieście⁴⁵;
- „W kółko kręć” – kampania ukazująca rower jako całoroczny, szybki, zdrowy, ekologiczny, tani i niezależny środek transportu w mieście, która odbyła się w formie rywalizacji rowerowej w aplikacji mobilnej⁴⁶;
- „Zmień koła swojego losu” – warsztaty z recyklingu i naprawy rowerów i hulajnog połączone z promocją zrównoważonego transportu⁴⁷;
- „Klinika rowerowa” – warsztaty naprawy rowerów połączone z promocją zrównoważonego transportu⁴⁸;
- przygotowanie teoretyczne i praktyczne strażników miejskich do wprowadzenia zagadnień z zakresu aktywnej mobilności do zajęć edukacyjnych we wrocławskich szkołach⁴⁹;
- udział w audycji Radia Wrocław pt. „Ostre Koło” o tematyce z zakresu zrównoważonej mobilności⁵⁰;
- udostępnianie za pośrednictwem Facebook oraz strony internetowej: materiałów promujących rowerowe rozwiązania w mieście i ideę zrównoważonej mobilności, zachęcających do korzystania z jednośladów, komunikacji miejskiej oraz przemieszczania się pieszo we Wrocławiu; podcastów prezentujących zrównoważone wybory transportowe mieszkańców⁵¹;
- prowadzenie działań edukacyjno-promocyjnych w czasie wydarzeń plenerowych⁵².

(akta kontroli: tom I, str. 134-480; tom II, str. 1-230, 231-488)

Na realizację ww. działań Miasto poniosło wydatki w łącznej kwocie 1 758 706,33 zł, z czego 296 065,83 zł w 2018 r., 368 553,15 zł w 2019 r., 89 011,37 zł w 2020 r., 385 397,50 zł w 2021 r. i 619 678,48 zł w 2022 r. W tym okresie zlecono dziewięć działań na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵³, 12 na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁴ oraz 12 na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁵. Szczegółowym badaniem objęto dwa zamówienia publiczne. Pierwsze z nich zostało przeprowadzone w 2018 r. i dotyczyło dostawy gadżetów promocyjnych dla uczestników akcji „Rowerowy Maj”. Postępowanie odbyło się w trybie przetargu ograniczonego. W jego toku złożono tylko jedną ofertę. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 137 154,84 zł brutto, przy szacowanej wartości wynoszącej 149 471,54 zł (bez podatku VAT). Nie stwierdzono nieprawidłowości w jego przeprowadzeniu. Drugie z zamówień zostało przeprowadzone w 2022 r. i dotyczyło stworzenia aplikacji mobilnej w celu

nr 47, Szkoła Podstawowa nr 42, Szkoła Podstawowa nr 84 im. Ruchu Obrońców Pokoju, Szkoła Podstawowa nr 76, Szkoła Podstawowa nr 24.

⁴⁵ Lata 2020-2022. Działanie to, wraz z Rowerowym Majem (również Rowerowy Maj – dogrywka), Rowerową Szkołą Mobilności Aktywnej, Szkolną Ulicą, a także rowerowymi działaniami edukacyjnymi, stanowi komponenty programu Młodzi – Aktywnie zMOBILizowaNI realizowanego we wrocławskich szkołach podstawowych od 2020 r. W ramach tych działań w latach 2020-2022 przeszkolono łącznie 3362 uczniów i 155 nauczycieli, a 237 uczniów wzięło udział w kursach i egzaminach na kartę rowerową, w tym 50 w egzaminie na kartę rowerową w stylu holenderskim.

⁴⁶ Lata 2020 i 2022. W akcji wzięło udział łącznie 2419 uczestników, poruszających się na rowerze.

⁴⁷ Rok 2021. Wyremontowano łącznie 30 rowerów i hulajnog, które następnie przekazano potrzebującym.

⁴⁸ Rok 2022. Naprawiono ponad 20 sztuk rowerów.

⁴⁹ Rok 2021.

⁵⁰ Rok 2020.

⁵¹ Lata 2021 i 2022.

⁵² Lata 2018-2022.

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 571. W tym dwa w 2018 r., 2019 r. i 2022 r., trzy w 2021 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. W tym trzy w 2018 r. i 2019 r., sześć w 2020 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605. W tym pięć w 2021 r. i siedem 2022 r.

przeprowadzenia rywalizacji rowerowej na terenie miasta Wrocławia w ramach akcji „W kółko kręcę”. Postępowanie odbyło się w trybie podstawowym⁵⁶. W jego toku złożono trzy oferty. Wybrana została oferta o najniższej wartości. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 70 100,00 zł brutto, przy szacowanej wartości wynoszącej 84 090,00 zł (bez podatku VAT). W tym przypadku również nie stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzeniu zamówienia publicznego.

(akta kontroli: tom I, str. 134-480; tom III, str. 286-297, 300-333)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie uzyskało dofinansowania na realizację projektów informacyjnych/edukacyjnych związanych z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi.

(akta kontroli: tom I, str. 134-148)

Działania promocyjne były wskazane jako czynnik monitorowania realizacji WPM⁵⁷. Ich celem był wzrost liczby takich działań w kolejnych latach. Z analizy monitoringu WPM wynikało, że tendencja w zakresie realizowanych zadań była od 2018 r. wzrostowa⁵⁸. Działania edukacyjne natomiast były realizowane w ramach Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia⁵⁹. Czynnikiem monitoringu w obszarze bezpieczeństwa była liczba dzieci objętych programem edukacyjnym związanym z bezpieczeństwem ruchu w ciągu roku. Pożądanym kierunkiem dla tego miernika był przyrost dzieci biorących udział w akcjach edukacyjnych w ciągu roku. W tym przypadku także tendencja była wzrostowa, za wyjątkiem 2020 r., z uwagi na wprowadzone obostrzenia covidowe⁶⁰.

W WPM przyjęto za jedno z działań w zakresie obszaru kształtowania zrównoważonej mobilności zachęcanie firm do tworzenia własnych planów mobilności i jako wskaźnik monitorowania przyjęto liczbę zakładów pracy, dla których opracowano i wdrożono plany mobilności. W tym jednak przypadku, monitoring nie wskazywał wzrostu⁶¹. Urząd w 2019 r. zlecił przygotowanie poradnika wspierającego samodzielne opracowanie planu mobilności „Zrób to sam”⁶² oraz broszury zachęcającej do opracowania planów mobilności „Po co Ci plan”⁶³. W 2020 r. Prezydent wystosował do przedsiębiorców oraz wrocławskich uczelni list intencyjny zachęcający do sporządzenia samodzielnie planu mobilności. Sekretarz Miasta oświadczył, że nie da się ocenić, czy prowadzone akcje i działania z zakresu edukacji i promocji przyniosły efekt w postaci zmiany zachowań komunikacyjnych. Wpływ na zmianę zachowań komunikacyjnych, jak wskazał, UMW chce osiągnąć przy pomocy sumarycznie wszystkich działań zapisanych w dokumentach takich jak WPM czy PZMM. Urząd realizował cele zapisane w ww. dokumentach w postaci zadań inwestycyjnych, zmian

⁵⁶ Tryb zamówienia ustalono w odniesieniu do całości zamówień odnoszących się do usług informatycznych o łącznej wartości 699 903,98 zł.

⁵⁷ W postaci wykazu podjętych przez miasto działań na rzecz promowania transportu zrównoważonego.

⁵⁸ W poszczególnych latach objętych kontrolą zrealizowano łącznie następującą liczbę zadań: 27 w 2018 r., 29 w 2019 r., 33 w 2020 r., 89 w 2021 r. (w tym: 27 zadań MPK sp. z o.o.; 38 zadań Biura Zrównoważonej Mobilności; 23 zadania Wydziału Transportu) oraz 92 w 2022 r. (w tym: 12 zadań Wydziału Transportu; 42 zadania MPK sp. z o.o.; 38 zadań Biura Zrównoważonej Mobilności).

⁵⁹ Przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr VIII/194/19 z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia. Dalej: PZMM.

⁶⁰ Liczba dzieci objętych programem edukacyjnym związanym z bezpieczeństwem ruchu prezentowała się następująco: 12 706 w 2019 r., 827 w 2020 r., 14347 w 2021 r. i 26 354 w 2022 r.

⁶¹ Z posiadanych przez Biuro Zrównoważonej Mobilności UMW informacji wynikało, że w latach 2018-2022 tylko jedna firma była zainteresowana sporządzeniem planu mobilności. Ze względów organizacyjno-prawnych nie podjęła się jednak pełnego procesu wykonania planu i tym samym jego ukończenia.

⁶² Dostępny pod adresem: https://www.refunda.pl/images/download/Poradnik_wspierajacy_samodzielne_opracowanie_planu_mobilnosci_-_Zrob_to_sam.pdf (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.).

⁶³ Dostępna pod adresem: https://refunda.pl/images/download/Broszura_zachecajaca_do_opracowania_planow_mobilnosci_-_Po_co_Ci_plan.pdf (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.).

w organizacji ruchu, działań w polityce przestrzennej czy społecznej (bliskie dystanse do usług społecznych). Ponadto Sekretarz Miasta dodał, że osiągnięcie celów zapisanych w WPM i PZMM, tj. 65% udział ruchu niesamochodowego w mieście (2024 r.) oraz 70% zmiany zachowań komunikacyjnych (2028 r.) – będzie można ocenić przy pomocy narzędzia Kompleksowych Badań Ruchu⁶⁴. Dzięki temu badaniu możliwe byłoby uzyskanie danych na temat podziału zadań przewozowych w mieście, czyli tzw. modal split.

Z danych dotyczących realizacji PZMM w zakresie liczby pasażerów przewożonych rocznie komunikacją miejską zbiorową wynikało, że liczba korzystających z tej formy transportu w latach 2020-2022 jest niższa w stosunku do roku 2018 i 2019, o czym szerzej w pkt 2.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 134-148; tom III, str. 410-492)

W okresie objętym kontrolą UMW współpracował z innymi instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi w ramach działań promocyjnych i edukacyjnych m.in. w zakresie organizacji „Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu”, rowerowych działań edukacyjnych, „Kliniki rowerowej”, o których mowa wyżej.

W ramach kontroli została przeprowadzona przez NIK otwarta ankieta dotycząca m.in. postrzegania działań edukacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez Miasto. Wynikało z niej, że 42,6% 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 (93,3% wskazań) i rowerów (51,7%)⁶⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 134-148; tom V, str. 67-76)

1.3. Urząd wprowadził oprócz ustawowych zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego (zwolnienie z opłat za parkowanie, możliwość jazdy po buspasach) również inne, tj.: udostępniono wydzielone torowiska z możliwością poruszania się po nich pojazdów zeroemisyjnych⁶⁶; wydzielono 201 miejsc postojowych dla pojazdów elektrycznych; wprowadzono preferencyjne stawki dzierżawne za udostępnienie terenów gminnych pod stacje ładowania⁶⁷. W celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń z ruchu samochodowego wybudowano w dwóch etapach (w 2018 r. i 2021 r.) parkingi typu „Parkuj i Jedź”, co opisano szerzej w pkt 2.1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Sekretarz Miasta oświadczył, że analizowano uruchomienie programu dotacji dla mieszkańców Wrocławia do zakupu rowerów elektrycznych. Program nie został wdrożony w związku z niepewną sytuacją budżetową Wrocławia wynikającą z wybuchem wojny w Ukrainie w 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 134-480; tom II, str. 1-230)

⁶⁴ Dalej: KBR. Ostatnie badanie zostało wykonane w 2018 r. Ze względu jednak na koszt (w 2018 r. wyniósł on 2 706 000,00 zł) oraz biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową samorządów, Urząd jest w trakcie analizy różnych możliwości wykonania takich badań.

⁶⁵ Liczba respondentów wynosiła 141 osób, z czego 122 było mieszkańcami Wrocławia (86,5%).

⁶⁶ Łączna długość buspasów i torowisk wynosi około 20 km.

⁶⁷ Wysokość stawki w pasie drogi (miejsca postojowe pozostają w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu) od 1 stycznia 2023 r. od 0,80 zł do maksymalnie 1,00 zł za 1 m² zgodnie z uchwałą nr LIX/1549/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Wrocławia; inne tereny gminne – dzierżawiony teren pod stacją wraz z miejscami parkingowymi, stawka roczna 16,00 zł lub 20,00 zł za 1 m² zgodnie z zarządzeniem nr 4365/20 Prezydenta Wrocławia z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wydzierżawiania i udostępniania nieruchomości stanowiących zasób Gminy Wrocław oraz ustalania wysokości stawek czynszu za nieruchomości oddawane w dzierżawę i stawek opłat za korzystanie i udostępnianie tych nieruchomości w innej formie.

We Wrocławskiej Strategii Rozwoju Elektromobilności⁶⁸ przyjęto siedem czynników służących do monitorowania realizacji określonych w niej celów, w stosunku do których w latach 2020-2022 odnotowano co do zasady wzrost, zgodnie z założeniami ujętymi w miernikach⁶⁹. Wyjątek stanowiła liczba eksploatowanych pojazdów zeroemisyjnych w komunikacji publicznej, która w ww. okresie wynosiła zero. Wynikało to ze sporządzonej analizy kosztów korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w jakich do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych⁷⁰. Analiza wskazywała na brak opłacalności tej inwestycji⁷¹, o czym szerzej w pkt 2.3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Prezydent wyjaśnił, że w 2021 r. liczba miejsc postojowych wyznaczonych dla pojazdów z paliwem alternatywnym uległa zmniejszeniu z 200 do 198 ze względu na korektę organizacji ruchu na ul. Piłsudskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 134-480; tom III, str. 499-509, 521-526)

W latach 2018-2022 UMW prowadził wypożyczalnię rowerów publicznych⁷², natomiast nie prowadził wypożyczalni urządzeń transportu osobistego. Koszt funkcjonowania wypożyczalni rowerów w ww. okresie wyniósł łącznie 22 663 762,29 zł przy liczbie 8 331 629 wypożyczeń, w tym:

- 2 071 241,28 zł przy liczbie 1 067 623 wypożyczeń w 2018 r.;
- 3 342 607,24 zł przy liczbie 1 816 457 wypożyczeń w 2019 r.;
- 5 730 183,84 zł przy liczbie 1 377 950 wypożyczeń w 2020 r.⁷³;
- 5 730 183,84 zł przy liczbie 2 001 067 wypożyczeń w 2021 r.⁷⁴;
- 5 789 546,09 zł przy liczbie 2 068 532 wypożyczeń w 2022 r.

Dodatkowo w 2022 r. dokonano rozbudowy zamykanych wiat rowerowych o parkingi piętrowe⁷⁵. Koszt tych działań wyniósł 102 938,70 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 134-148; tom II, str. 490-491)

⁶⁸ Uchwała nr XXV/675/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie „Wrocławskiej Strategii Rozwoju Elektromobilności”.

⁶⁹ Tj.: [1] liczba eksploatowanych pojazdów zeroemisyjnych w komunikacji publicznej – 0 (2020-2022); [2] udział eksploatowanych pojazdów elektrycznych w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych – 10,99% (2020 r.), 12% (2021 r. i 2022 r.); [3] liczba zarejestrowanych pojazdów elektrycznych na terenie gminy – 456 (2020 r.), 818 (2021 r.), 1383 (2022 r.); [4] udział pojazdów elektrycznych w ogólnej liczbie zarejestrowanych pojazdów na terenie gminy – 0,08% (2020 r.), 0,12% (2021 r.), 0,20 (2022 r.); [5] liczba miejsc postojowych wyznaczonych dla pojazdów z paliwem alternatywnym – 200 (2020 r.), 198 (2021 r.), 201 (2022 r.); [6] liczba ogólnodostępnych punktów ładowania pojazdów elektrycznych na terenie gminy – 131 (2020 r.), 150 (2021 r.), 168 (2022 r.); [7] liczba pojazdów elektrycznych w stosunku do istniejących ogólnodostępnych stacji ładowania – 3,48 (2020 r.), 5,45 (2021 r.), 8,23 (2022 r.).

⁷⁰ Analiza została opracowana na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności. Dalej: analiza kosztów i korzyści lub AKK.

⁷¹ Negatywny wynik analizy oznacza, że nie musi zostać spełniony ustawowy obowiązek dotyczący udziałów autobusów zeroemisyjnych we flocie obsługującej komunikację publiczną przez najbliższe 36 miesięcy, tj. do sporządzenia następnej analizy.

⁷² Działająca pod nazwą Wrocławski Rower Miejski; dalej: WRM. Wypożyczenie roweru wiązało się z uiszczeniem opłaty inicjalnej w wysokości 10,00 zł, rozliczanej w poczet naliczeń za wypożyczenia. Pierwsze 20 minut każdego wypożyczenia roweru standardowego było bezpłatne, a następnie wynosiło 3,00 zł w przedziale czasowym 21-60 minut oraz 6,00 zł za drugą i każdą kolejną rozpoczętą godzinę. Szczegółowe informacje zawarto pod adresem: <https://wroclawskirower.pl/jak-to-dziala/>.

⁷³ Różnica w kosztach utrzymania wypożyczalni w 2019 r. i 2020 r. wynikała z zawarcia nowej umowy w 2019 r. i uruchomienia systemu WRM w dwóch etapach, tj. od 1 marca i od 1 czerwca. Pierwsza płatność za usługę nastąpiła po uruchomieniu całego systemu (drugiego etapu). Łącznie w 2019 r. dokonano siedem płatności, natomiast w 2020 r. – 12.

⁷⁴ W 2020 r. i 2021 r. koszty utrzymania wypożyczalni były takie same, z uwagi na obowiązującą umowę na świadczenie usługi uruchomienia i kompleksowej eksploatacji wypożyczalni rowerów publicznych.

⁷⁵ Zwiększenie liczby miejsc parkingowych w dwóch zamykanych wiatkach rowerowych z 10 do 28 miejsc w każdej z wiat.

We Wrocławiu założenia i cele dotyczące rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej realizowane były w oparciu o treść dokumentów strategicznych i planistycznych, takich jak: Polityka rowerowa Wrocławia⁷⁶, WPM, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia z 2010 r. i 2018 r.⁷⁷ Długość powstałych dróg rowerowych monitorowano za pomocą miernika zawartego w WPM, określającego przyrost (długość tras) w ciągu danego roku. Łączna długość dróg rowerowych we Wrocławiu w latach 2018-2022 według danych na koniec roku wyniosła odpowiednio: 315 km (2018 r.), 328 km (2019 r.), 360 km (2020 r.), 386 km (2021 r.) i 393 km (2022 r.). Koszt ich budowy wyniósł łącznie 59 075 299,92 zł, z czego: 19 412 572,86 zł w 2018 r., 10 091 627,72 zł w 2019 r., 10 717 005,06 zł w 2020 r., 13 117 748,39 zł w 2021 r. i 5 736 345,89 zł w 2022 r. Jednocześnie monitorowano liczbę tworzonych miejsc postojowych dla rowerów w przestrzeniach publicznych, jak również w ramach systemu Bike&Ride⁷⁸. W okresie objętym kontrolą ich liczba wyniosła odpowiednio: 8 412 i 848 miejsc (2018 r.), 10 404 i 858 (2019 r.), 15 320 i 868 (2020 r.), 15 320 i 928 (2021 r.), 18 808 i 928 (2022 r.). Koszt powstania miejsc postojowych dla rowerów w przestrzeniach publicznych wyniósł łącznie 2 262 679,56 zł, z czego: 413 034,00 zł w 2018 r., 467 669,88 zł w 2019 r., 4 428,00 zł w 2020 r., 254 090,00 zł w 2021 r. i 1 123 457,68 zł w 2022 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu⁷⁹ oświadczył, że w 2021 r. nie dokonano montażu miejsc postojowych dla rowerów w wyniku odstąpienia przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu⁸⁰ od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Przedmiotem umowy była dostawa i montaż stojaków rowerowych w liczbie 1124 sztuk na terenie miasta Wrocławia wraz z opracowaniem dokumentacji projektowej. Termin realizacji umowy został wskazany na 9 stycznia 2021 r. Zamawiający 3 grudnia 2020 r. odstąpił od umowy. Na podstawie porozumienia z 20 sierpnia 2021 r. ZDiUM odkupił stojaki wyprodukowane przez wykonawcę, które zostały wykorzystane w kolejnej edycji. Ponadto Zastępca Dyrektora DIT oświadczył, że miejsca postojowe funkcjonujące w systemie Bike&Ride realizowane były w ramach większych inwestycji, stąd nie było możliwości wyodrębnienia wydatków poniesionych na ich wykonanie.

(akta kontroli: tom I, str. 134-480; tom II, str. 1-230; tom III, str. 485-492, 513-516)

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził co dwa lata pomiary natężenia ruchu rowerowego na 12⁸¹, a od 2022 r., na 14 skrzyżowaniach we Wrocławiu⁸².

⁷⁶ Uchwała nr LV/1688/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 października 2010 r. w sprawie polityki rowerowej Wrocławia. Dokument opiera się o zasadę wspierania efektywnej i niekonfliktogennej formy transportu, jaką jest rower, który ma się stać alternatywnym środkiem transportu w mieście.

⁷⁷ Uchwała nr L/1467/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia oraz uchwała nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia. Dokumenty te są podstawą do sporządzania planów miejscowych, w których rezerwuje się tereny na potrzeby infrastruktury rowerowej.

⁷⁸ Miernikiem był przyrost miejsc postojowych w ciągu roku.

⁷⁹ Dalej: DIT.

⁸⁰ Dalej: ZDiUM.

⁸¹ Pomiary prowadzono na skrzyżowaniach: [1] 2018 r. – Widok/Kazimierza Wielkiego, Powstańców Śląskich/Swobodna, św. Mikołaja/Nowy Świat, Legnicka/Nabycińska, Purkyniego/Wyszyńskiego, Most Uniwersytecki/Grodzka, Most Grunwaldzki/pl. Grunwaldzki, Braniborska/Nabycińska, Grodzka/Piaskowa, Kościuszki/Świdnicka; [2] 2020 r. – Widok/Kazimierza Wielkiego, Powstańców Śląskich/Swobodna, św. Mikołaja/Nowy Świat, Legnicka/Nabycińska, Purkyniego/Wyszyńskiego, Most Uniwersytecki/Grodzka, Most Grunwaldzki/pl. Grunwaldzki, Grodzka/Piaskowa, Grabiszyńska/Piłsudskiego, Dworcowa/Piłsudskiego, Swobodna/Borowska, Jedności Narodowej/Słowiańska; [3] 2022 r. – Widok/Kazimierza Wielkiego, Powstańców Śląskich/Swobodna, św. Mikołaja/Nowy Świat, Legnicka/Nabycińska, Purkyniego/Wyszyńskiego, Most Uniwersytecki/Grodzka, Most Grunwaldzki/pl. Grunwaldzki, Braniborska/Nabycińska, Grodzka/Piaskowa, Kościuszki/Świdnicka, Grabiszyńska/Piłsudskiego, Dworcowa/Piłsudskiego, Swobodna/Borowska, Jedności Narodowej/Słowiańska.

⁸² Badania przeprowadzono w godz. 07:00-09:00 oraz 15:00-17:00 w dniach 6-8, 18 i 22 sierpnia 2018 r., 2-4, 9-17, 18, 23 i 24 czerwca 2020 r. oraz 7-9, 14-16 i 28 czerwca 2022 r.

Z porównania pomiarów wykonanych w 2022 r. w stosunku do lat poprzednich wynikało, że we Wrocławiu nastąpił wzrost liczby rowerzystów, z wyjątkiem 2020 r. ze względu na epidemię COVID-19. Wobec tego analizie poddano dane z 2018 r. i 2022 r. W 2022 r. na wszystkich skrzyżowaniach, poza skrzyżowaniem ul. św. Mikołaja z Nowym Światem, nastąpił wzrost liczby rowerzystów⁸³. Największą liczbę rowerzystów odnotowano na skrzyżowaniu ul. Powstańców Śląskich z ul. Swobodną (1076 osób w godz. 16:00-17:00⁸⁴). Na tym skrzyżowaniu nastąpił także największy wzrost procentowy użytkowników, tj. o 16,05% i 15,45%, odpowiednio w godz. 07:00-08:00 i 15:00-16:00⁸⁵. Drugim miejscem pod względem wzrostu liczby rowerzystów było skrzyżowanie Mostu Uniwersyteckiego z ul. Grodzką – 14,16% i 13,46%, odpowiednio w godz. 08:00-09:00 i 16:00-17:00⁸⁶. Wzrost powyżej 10% zanotowano również na skrzyżowaniach ul. Widok z ul. Kazimierza Wielkiego⁸⁷ (w godz. 07:00-08:00), Most Uniwersyteckiego z ul. Grodzką⁸⁸ (godz. 08:00-09:00), ul. Braniborskiej z ul. Nabycińską⁸⁹ (godz. 07:00-08:00), ul. Kościuszki z ul. Świdnicką⁹⁰ (godz. 07:00-08:00) oraz Mostu Grunwaldzkiego z pl. Grunwaldzkim⁹¹ (godz. 08:00-09:00).

Zastępca Dyrektora DIT oświadczył, że pomiary natężenia ruchu były prowadzone co dwa lata z uwagi na cykl inwestycyjny, który trwa z reguły około dwóch lat, tj. rok na projektowanie i rok na realizację. Po dwóch latach realizacji inwestycji rowerowych można zaobserwować sytuację ruchową z perspektywy miasta, a nie z pojedynczego punktu. Ponadto oświadczył, że w 2020 r. nie dokonano pomiarów natężenia ruchu na skrzyżowaniu Braniborska/Nabycińska, ze względu na toczące się wówczas prace budowlane związane z budową trasy autobusowo-tramwajowej na Nowy Dwór, z powodu których sytuacja ruchowa w tym rejonie nie była typowa. Badań takich również nie przeprowadzono w tym samym okresie na skrzyżowaniu Kościuszki/Świdnicka z uwagi na prace projektowe związane z wprowadzeniem przystanków wiedeńskich⁹².

(akta kontroli: tom III, str. 510-511, 513-516; tom V, str. 5-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rzetelnie identyfikował problem jakości powietrza związany z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi. Współpracowano w ramach powołanego przez Prezydenta Wrocławia Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej, o charakterze opiniodawczo-doradczym, z pracownikami GIOŚ, instytucji naukowych i badawczych. Na bieżąco informowano mieszkańców Wrocławia o stanie jakości powietrza za pośrednictwem Wrocławskiego Indeksu Powietrza. Urząd wprowadził również system zachęt do korzystania z transportu zeroemisyjnego. Prowadzono także szereg działań edukacyjnych promujących wykorzystanie zrównoważonych form transportu w sposób adekwatny i gospodarny,

⁸³ Spadki na tym skrzyżowaniu były rzędu -1,32%, -0,37%, -0,62% (odpowiednie w godz. 08:00-09:00, 15:00-17:00).

⁸⁴ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wyniosła 963 osoby.

⁸⁵ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 841 i 764 osoby, zaś w 2022 r. – 976 i 882 osoby.

⁸⁶ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 438 i 483 osoby, zaś w 2022 r. – 500 i 548 osób.

⁸⁷ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła 330 osób, zaś w 2022 r. – 365 osób.

⁸⁸ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 438 osoby, zaś w 2022 r. – 500 osób.

⁸⁹ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 276 osób, zaś w 2022 r. – 305 osób.

⁹⁰ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 561 osób, zaś w 2022 r. – 623 osoby.

⁹¹ W 2018 r. liczba użytkowników w tych godzinach wynosiła odpowiednio 468 osób, zaś w 2022 r. – 519 osób.

⁹² Konstrukcja polegająca na podniesieniu jezdni w rejonie przystanku do poziomu chodnika. Rozwiązanie umożliwia łatwiejsze dojście i wsiadanie do tramwaju oraz spowalnia ruch i zwiększa bezpieczeństwo pieszych.

m.in. w ich efekcie liczba podróżujących rowerem uległa zwiększeniu, przy jednoczesnym spadku liczby podróżujących komunikacją zbiorową.

OBSZAR

2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1.1-3. Urząd w ramach organizacji ruchu podjął działania na rzecz ograniczenia negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko, takie jak np. wprowadzenie strefy ruchu Tempo-30, ograniczeń w ruchu dla pojazdów ciężarowych czy wdrożenie elektronicznego systemu sterowania ruchem. Urząd, jak oświadczył Wiceprezydent Miasta, znajdował się na etapie przygotowawczym, a po jego zakończeniu miał nastąpić etap planowania wdrożenia strefy czystego transportu⁹³, w którym zostaną określone ostateczne reguły funkcjonowania i terminy wdrażania strefy⁹⁴.

Urząd w ramach przygotowań do podjęcia decyzji na temat wprowadzenia SCT skorzystał z otrzymanego od Ministerstwa Cyfryzacji wykazu pojazdów z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców w zakresie liczby pojazdów zarejestrowanych we Wrocławiu (z tablicami rejestracyjnymi zaczynającymi się od „DW”) i dopuszczonych do ruchu (z ważnym przeglądem technicznym) zawierającego informacje o 351 894 pojazdach (według stanu na 31 stycznia 2022 r.).

Ponadto w czerwcu 2022 r. przeprowadzono badania floty w obszarze śródmiejskim Wrocławia w terenie, w podziale na grupy zgodnie z normami emisji spalin EURO. W efekcie 21 grudnia 2022 r. UMW opublikował *Raport Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu. Raport z badań emisji spalin pojazdów oraz rekomendacje w zakresie utworzenia SCT, 2022 r.*⁹⁵ Dane do Raportu zgromadzono na podstawie badań emisji spalin pojazdów zrealizowanych w warunkach rzeczywistych. W ramach badań wykorzystano teledetekcję, która pozwalała na zdalny pomiar emisji tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych emitowanych przez pojazdy silnikowe w trakcie ruchu. W efekcie wykonanych badań scharakteryzowano flotę pojazdów poruszających się po Wrocławiu:

- a) 91% to pojazdy osobowe, 8% lekkie pojazdy dostawcze, a mniej niż 1% - pojazdy ciężarowe;
- b) 42,55% pojazdów było napędzanych wyłącznie benzyną, 41,66% wyłącznie olejem napędowym, a 15% było wyposażonych w pozostałe rodzaje napędów (w tym hybrydowe oraz spalinowe zasilane LPG).

W Raporcie zawarto m.in. następujące wnioski, z których wynikało, że emisje:

- tlenków azotu (NO_x) utrzymywały się na podobnym poziomie w przypadku samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych; emisja była wyższa w pojazdach z silnikiem Diesla, przy czym samochody benzynowe cechowały się podobnym poziomem emisji; rzeczywiste emisje NO_x samochodów z silnikiem Diesla o normie Euro 6 były prawie dziesięciokrotnie wyższe niż limity homologacji

⁹³ Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o elektromobilności, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu obejmującą drogi, których zarządcą jest gmina, do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych innych niż określone w ustawie oraz w uchwale rady gminy.

⁹⁴ Przejście do formalno-prawnych działań wdrożeniowych możliwe będzie dopiero po ostatecznym zakończeniu procesu konsultacji społecznych (m.in. opracowaniu i przyjęciu raportu) oraz przedstawieniu rekomendacji radnym Rady Miejskiej Wrocławia, od których zależy ostateczna decyzja w zakresie wprowadzenia SCT.

⁹⁵ Dalej: Raport. Dokument na zlecenie UMW został opracowany przez Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych.

typu pojazdu; odnotowano wyraźną redukcję emisji w przypadku samochodów benzynowych spełniających coraz wyższe normy Euro; za niepokojący uznano wysoki poziom emisji w hybrydowych silnikach wysokoprężnych Euro 6, biorąc pod uwagę, że pojazdy te mogą przez większość czasu poruszać się w trybie spalania⁹⁶;

- cząsteczek stałych (PM) były nieco wyższe w przypadku lekkich pojazdów dostawczych (LDV) w porównaniu z samochodami osobowymi; wyższe normy Euro zapewniały znaczącą redukcję emisji, szczególnie po wprowadzeniu filtrów cząstek stałych; rzeczywiste emisje PM w najnowszych samochodach osobowych i LDV (spełniających normę Euro 6) były niższe niż limity homologacji typu pojazdu, z kolei emisja PM przez samochody ciężarowe (norma Euro VI) była znaczna; emisje cząstek stałych z motocykli były bardzo wysokie, znacznie wyższe niż w przypadku innych typów pojazdów⁹⁷;
- tlenku węgla (CO) w największej ilości emitowały pojazdy dwupaliwowe zasilane LPG oraz benzyną, przy czym w przypadku pojazdów benzynowych emisje były znacznie wyższe niż pojazdów z silnikiem Diesla; nie odnotowano znaczącej różnicy w emisji pomiędzy osobowymi samochodami benzynowymi i benzynowymi LDV; wraz z kolejnymi normami Euro emisje CO w pojazdach benzynowych ulegały stopniowej redukcji⁹⁸;
- węglowodorów (HC) z samochodów osobowych i dostawczych utrzymywały się na zbliżonym poziomie względem limitów regulacyjnych, szczególnie w przypadku najnowocześniejszych pojazdów, natomiast emisje z ciężarówek znacznie przekraczały limity regulacyjne i dotyczyło to także najnowocześniejszych pojazdów⁹⁹.

Ponadto, jak zaznaczono w Raporcie, dane pochodzące z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców¹⁰⁰ – nie były właściwym punktem odniesienia przy analizach dotyczących SCT. Jako podstawowe problemy związane z ww. bazą danych wskazano: bardzo dużą liczbę nieaktualnych wpisów¹⁰¹ oraz brak możliwości weryfikacji faktycznego miejsca użytkowania pojazdu. Autorzy raportu wskazali, że rzetelne szacowanie parametrów floty pojazdów w danym mieście jest niemożliwe bez przeprowadzenia obserwacji w terenie na dużej próbie i w lokalizacjach reprezentatywnych dla danego obszaru¹⁰².

Następnie w kwietniu 2023 r. zorganizowano konsultacje społeczne¹⁰³ dotyczące rekomendacji zawartych w Raporcie. Jak oświadczył Sekretarz Miasta, przeprowadzone konsultacje były pierwszym etapem procesu dyskusji publicznej¹⁰⁴, a ich celem było poinformowanie m.in. mieszkańców Wrocławia¹⁰⁵ o potencjalnych korzyściach i zagrożeniach wprowadzenia SCT we Wrocławiu oraz zebranie opinii na

⁹⁶ Autorzy raportu wskazali, że jeżeli pojazdy te zostaną uznane za „niskoemisyjne” bez badań za pomocą teledetekcji, jakość powietrza może nie ulec poprawie w oczekiwanym stopniu.

⁹⁷ W przypadku motocykli zebrano jednak zbyt mało rekordów, dlatego autorzy raportu zalecają dalsze pomiary w przyszłości w celu potwierdzenia tej obserwacji.

⁹⁸ Pojazdy benzynowe Euro 6 spełniały limit emisji homologacji w warunkach rzeczywistych.

⁹⁹ Paliwo w ciężarówkach nie jest spalane całkowicie, co znacząco zwiększa poziom zanieczyszczeń.

¹⁰⁰ Dalej: CEPIK.

¹⁰¹ Zgodnie z danymi z Urzędu Statystycznego we Wrocławiu (według stanu na 31 grudnia 2021 r.) było zarejestrowanych 604 091 pojazdów. Natomiast zgodnie ze ww. informacją z Ministerstwa Cyfryzacji liczba pojazdów samochodowych z ważnym badaniem technicznym wynosiła 351 894 (według stanu na 31 stycznia 2022 r.).

¹⁰² W konsekwencji postulowano, aby podczas opisywania parametry floty pojazdów poruszających się po Wrocławiu posługiwać się wynikami opisywanego badania (lub nowszych tego typu), a nie danymi pochodzącymi z bazy CEPIK.

¹⁰³ Przeprowadzone przez Fundację na Rzecz Studiów Europejskich.

¹⁰⁴ Do dnia zakończenia kontroli nie ukazał się raport stanowiący podsumowanie i odniesienie się UMW do zebranych opinii.

¹⁰⁵ Grupą docelową powyższych działań informacyjnych byli mieszkańcy oraz inne osoby zainteresowane tematyką SCT, w tym mieszkańcy obszaru funkcjonalnego Wrocławia.

temat samego wprowadzenia strefy oraz jej rozważanego kształtu (obszar, kryteria wjazdu, harmonogram wdrażania) w oparciu o przygotowane wcześniej rekomendacje w tym zakresie przedstawione w Raporcie. Zaprezentowano w nim trzy warianty w odniesieniu do kryterium emisyjności pojazdów uprawnionych do nieograniczonego wjazdu w obręb SCT w początkowym okresie jej obowiązywania, określone jako: ostrożny, zrównoważony oraz ambitny.

Zarekomendowano wdrożenie wariantu drugiego, który ma zapewnić „rozsądny kompromis pomiędzy liczbą pojazdów wykluczonych z ruchu (a tym samym potencjalnymi utrudnieniami dla interesariuszy, w szczególności mieszkańców strefy), a spodziewanymi korzyściami środowiskowymi”. W omawianym wariantcie (w pierwszym etapie obowiązywania) ograniczeniami objęte zostaną pojazdy z silnikami benzynowymi niespełniającymi co najmniej normy Euro 3 oraz pojazdy z silnikami Diesla niespełniającymi co najmniej normy Euro 4.

Jak oświadczył Sekretarz Miasta:

- liczba pojazdów ewentualnie objętych zakazem wjazdu do strefy nie jest obecnie możliwa do określenia (z powodu silnego uzależnienia od ostatecznych rozwiązań oraz od czasu wdrożenia strefy), a dotychczasowe szacunki zawarte w Raporcie należy aktualizować w zależności od terminu utworzenia strefy, gdyż odsetek najstarszych samochodów ulega dynamicznym zmianom;
- zakres ewentualnego systemu wsparcia adresowanego do mieszkańców rezygnujących ze swoich pojazdów na skutek wprowadzenia SCT ma zostać uzależniony od zakresu obowiązujących restrykcji;
- nie jest przewidziane pobierania opłaty za wjazd¹⁰⁶;
- rozróżnianie restrykcji względem pojazdów osobowych i ciężarowych, a także motocykli nie jest rekomendowane¹⁰⁷;
- w ramach konsultacji społecznych ma zostać ostatecznie ustalony szczegółowy zakres wyjątków¹⁰⁸ w zakresie prawa do nieograniczonego wjazdu w obręb SCT;
- w miejscach wjazdu do strefy¹⁰⁹ zostanie zastosowana (najprawdopodobniej) weryfikacja automatyczna poprzez system kamer ANPR¹¹⁰ (rejestrujący numery tablic rejestracyjnych pojazdów);
- Wrocław wraz z innymi samorządami postulował zmianę przepisów¹¹¹ pozwalającą na zastosowanie alternatywnej¹¹² formy kontroli uprawnień do wjazdu do SCT poprzez weryfikację właściwych informacji w systemie CEPiK. W tym przypadku nalepki byłyby wymagane wyłącznie w przypadku pojazdów niezarejestrowanych w tym systemie (tj. głównie zagranicznych), ewentualnie

¹⁰⁶ Z tego powodu Wrocław oraz inne miasta planujące/rozważające wprowadzenie SCT nie uwzględniają możliwości poboru opłat.

¹⁰⁷ Jak wskazano w Raporcie, emisja spalin lekkich pojazdów ciężarowych nie różniła się w zasadniczym stopniu od emisji pojazdów osobowych. Ponadto jak oświadczył Sekretarz Miasta, pojazdy dostawcze są kluczowe dla funkcjonowania wielu podmiotów gospodarczych w Mieście. Pojazdy wykorzystywane do transportu ciężkiego (99%) i lekkiego (83%) posiadają silniki wysokoprężne. W konsekwencji dotyczą ich kryteria surowsze o jedną generację norm niż w przypadku większości samochodów osobowych. Jednocześnie dzięki wprowadzonej organizacji ruchu (m.in. za pomocą ww. stref tonażowych) transport ciężki został efektywnie wykluczony (udział poniżej 1%) z obszaru centrum i śródmieścia Wrocławia.

¹⁰⁸ W szczególności rozpatrywane jest ustanowienie wyjątków umożliwiających wjazd na teren SCT niektórych typów pojazdów: [1] pojazdów obsługujących osoby z niepełnosprawnościami i posiadających pod tym kątem specjalistyczne, niestandardowe rozwiązania konstrukcyjne, [2] innych pojazdów specjalistycznych, [3] pojazdów zabytkowych.

¹⁰⁹ W zależności od wybranego wariantu strefy możliwe jest utworzenie od ośmiu do 22 wjazdów do strefy.

¹¹⁰ Ang. Automatic Number Plate Recognition.

¹¹¹ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1394).

¹¹² Wobec nalepek.

w przypadku ustalenia kryteriów wjazdu do strefy, co do których dane zawarte w CEPiK byłyby niewystarczające.

(akta kontroli: tom I, str. 33-117; tom IV, str. 98-102, 232-246, 345, 507-508)

2.1.4. Długość dróg w strefach tempo 30 w latach 2018-2022¹¹³ we Wrocławiu kształtowała się następująco:

- 504,7 km w 2018 r., tj. 32,6% ogółu dróg¹¹⁴ (1551,1 km);
- 507,5 km w 2019 r., tj. 32,6% ogółu dróg (1555,4 km);
- 507,5 km w 2020 r., tj. 32,4% ogółu dróg (1568,7 km);
- 513,3 km w 2021 r., tj. 32,8% ogółu dróg (1567,8 km);
- 527,1 km w 2022 r., tj. 33,4% ogółu dróg (1 579,6 km).

Jak oświadczył Sekretarz Miasta główną motywacją wprowadzenia stref Tempo-30 była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Obszary objęte strefą występują głównie w rejonach wewnątrz osiedli mieszkaniowych na drogach klasy lokalnej, dojazdowej, sporadycznie również zbiorczej. Nie opracowano planów wdrożenia stref ruchu Tempo-30, a zdecydowana większość obszarów spełniających kryteria stref ruchu uspokojonego została już takimi objęta. Pojedyncze obszary (głównie tereny nowej zabudowy lub dróg po przebudowie) są sukcesywnie obejmowane strefą. Uzyskany efekt ekologiczny był efektem pośrednim wprowadzenia stref Tempo-30. Nie szacowano i nie badano efektu ekologicznego wprowadzania stref Tempo-30¹¹⁵. Urząd nie posiadało także danych wpływu stref Tempo-30 na jakość powietrza¹¹⁶.

Środki uspokojenia ruchu stosowane we Wrocławiu w strefach Tempo-30 to: [1] progi zwalniające, [2] szykany i esowanie toru jazdy, [3] wyspy azylu, [4] wyniesione przejścia dla pieszych, [5] wyniesione tarcze skrzyżowań, [6] drogi jednokierunkowe, [7] zwężenia pasów ruchu i wlotów skrzyżowań, a także [8] mini ronda.

(akta kontroli: tom IV, str. 8-9)

2.1.5. Obszar Wrocławia został podzielony na cztery strefy tonażowe¹¹⁷, oznakowane znakami B-5 z określeniem na znaku dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu. Wjazd pojazdów ciężarowych do stref był możliwy w określonych przedziałach godzinowych, a ponadto czterema korytarzami do obszarów przemysłowych usytuowanych w granicach stref¹¹⁸ i w uzasadnionych przypadkach na podstawie zezwoleń¹¹⁹. Dzięki ww. działaniom nastąpiło ograniczenie udziału pojazdów ciężarowych¹²⁰ w ruchu ogólnym (wykorzystanie dróg miejskich do przejazdu samochodów

¹¹³ Dane statystyczne za rok 2023 będą przygotowywane w I kwartale 2024 r.

¹¹⁴ Drogi publiczne oraz wewnętrzne pod zarządem ZDiUM.

¹¹⁵ Ponieważ jak wskazano wyżej motywacją ich wprowadzania były względy bezpieczeństwa.

¹¹⁶ Urząd nie posiadał osobnego zestawienia z wyszczególnionymi kosztami (pochodzącymi wyłącznie ze środków własnych) związanymi z tworzeniem i wdrażaniem stref ruchu uspokojonego i w konsekwencji nie było możliwe wskazanie kwoty wydatków poniesionych z tego tytułu.

¹¹⁷ Tj.: [1] Pierwsza strefa ograniczonej dostępności dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony wdrożona na podstawie projektu zatwierdzonego przez Wojewódzkiego Inżyniera Ruchu, a następnie wdrożonego przez Zarząd Dróg i Komunikacji w 1994 r. obejmuje ściśle centrum Wrocławia i kilkadziesiąt zespołów mieszkaniowych o ruchu uspokojonym, [2] Druga i trzecia strefa ograniczonej dostępności dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 9 ton (z przypisu) i 12 ton (z przypisu) zostały wprowadzone w połowie 2008 r. na podstawie projektów zatwierdzanych przez UMW i sukcesywnie wdrażanych przez ZDiUM na przestrzeni kolejnych lat. Granicę stref wyznacza od północy, zachodu i południa Obwodnica Śródmiejska, a od wschodu ulice Krakowska, Traugutta, plac Grunwaldzki, Kochanowskiego – Bolesława Krzywoustego, [3] Czwarta najbardziej zewnętrzna strefa, wprowadzona w 2011 r., ogranicza dostępność dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 18 ton. Strefa obejmuje wjazdy do miasta od strony dróg krajowych i wojewódzkich i stopniowo rozszerzana jest na pozostałe wjazdy.

¹¹⁸ Tj. ulica Grabiszyńska, ulica Robotnicza, ulica Żmigrodzka oraz ulica Poprzeczna (dotyczy strefy drugiej i trzeciej).

¹¹⁹ Określonych w zarządzeniu Prezydenta Wrocławia nr 129/14 z 29 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji ruchu we Wrocławiu dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 18 ton. Zezwolenia na wjazd do strefy 3,5 tony, 9 ton oraz 12 ton nie są wydawane.

¹²⁰ Które nie posiadały punktu docelowego na terenie miasta Wrocławia.

ciężarowych tranzytem), w tym w centralnym obszarze Miasta do niespełna 1% i zdecydowane przekierowanie przejazdu pojazdów ciężarowych na godziny poza okresami szczytów komunikacyjnych. Ruch tranzytowy był realizowany z wykorzystaniem Autostradowej Obwodnicy Wrocławia.

Urząd w latach 2010-2015 wprowadził, a następnie rozwijał system elektronicznego sterowania ruchem tzw. inteligentny system transportu¹²¹. Jego efektywność w odniesieniu do poszczególnych etapów była przedmiotem prac komisji odbiorowych w latach 2012-2015. W latach 2018-2022 wprowadzono ostatnią modyfikację przedmiotowego systemu, która dotyczyła sfery IT w dziedzinie serwerów i aplikacji dyspozytorskich, a ponadto instalacji urządzeń pomocniczych dla motorniczych tramwajów oraz budowy sześciu nowych skrzyżowań. Założonymi i osiągniętymi efektem inwestycji było m.in. 80,6 km ciągów transportowych, na których zainstalowano ITS. Ponadto szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI 34) to 66,17 MgCO₂/rok¹²².

Z ankiety przeprowadzonej przez NIK wynikało, że 13,5% ankietowanych zauważyło poprawę płynności ruchu podczas poruszania się samochodem osobowym. Jednocześnie 15,6% ankietowanych zauważyło poprawę w tym aspekcie podczas poruszania się komunikacją publiczną.

Uchwalona w lipcu 2020 r. *Wrocławska Strategia Rozwoju Elektromobilności* (z perspektywą do 2030 r.) była dokumentem kierunkowym rozwoju elektromobilności we Wrocławiu. Realizacja jej założeń ma usprawnić ruch miejski, ograniczyć niską emisję i poziom hałasu generowanego przez sektor transportowy w mieście. Monitorowanie realizacji celów Strategii odbywało się m.in. dzięki przyjętym wskaźnikom, o których mowa w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego. W roku 2022¹²³ osiągnięto/stwierdzono m.in. 12% udział eksploatowanych pojazdów elektrycznych w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych, 201 miejsc postojowych wyznaczonych dla pojazdów z paliwem alternatywnym, a także 168 ogólnodostępnych punktów ładowania pojazdów elektrycznych na terenie Gminy. Po upływie sześciu miesięcy, według stanu na 30 czerwca 2023 r., liczba ww. punktów ładowania wzrosła do 174. Jednocześnie w związku z *Planem budowy ogólnodostępnych stacji ładowania na obszarze miasta Wrocław*¹²⁴ z marca 2021 r. wyznaczono 28 lokalizacji, gdzie miały powstać 62 punkty ładowania. Według stanu na 23 sierpnia 2023 r. jedna z inwestycji (dwa punkty ładowania) została zrealizowana, dwie (cztery punkty ładowania) wycofane, jedna (dwa punkty ładowania) nie posiadała operatora na wykonanie inwestycji ze względu na warunki przyłączeniowe, a pozostałe 24 inwestycje były w trakcie realizacji.

W wyniku wprowadzenia preferencyjnych stawek dzierżawnych¹²⁵ za udostępnienie terenów gminnych w związku z powstawaniem stacji ładowania i miejscami parkingowymi zwiększyła się aktywność operatorów stacji ładowania oraz liczba wpływających wniosków o zaopiniowanie lokalizacji z przeznaczeniem pod te stacje. Dla terenów gminnych, dla których obowiązywały preferencyjne stawki złożono 178 wniosków¹²⁶ w przedmiocie lokalizacji stacji ładowania, z czego pozytywnie zaopiniowano 99 z nich, a negatywnie 68¹²⁷. Przewidywana liczba nowych punktów

¹²¹ Dalej: ITS.

¹²² Ma on zostać wykazany rok po oddaniu inwestycji, tj. jesienią 2023 r.

¹²³ Dokument sporządzony 9 stycznia 2023 r.

¹²⁴ Dalej: Plan budowy.

¹²⁵ O których mowa w pkt 1.3. przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁶ Według stanu na 23 sierpnia 2023 r.

¹²⁷ Ponadto sześć lokalizacji otrzymało uwagi, a pięć oczekuje na zaopiniowanie.

ładowania to 207¹²⁸. W przypadku pozostałych terenów gminnych złożono trzy wnioski, wszystkie zaopiniowane negatywnie¹²⁹.

Podczas realizacji tego zadania nie poniesiono kosztów. Stacje ładowania były budowane na koszt operatorów prywatnych.

Liczba punktów ładowania zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania pojazdów elektrycznych we Wrocławiu nie spełniała wymogów art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy o elektromobilności¹³⁰. W myśl przedmiotowego przepisu minimalna liczba punktów ładowania zainstalowanych do 31 marca 2021 r. w ogólnodostępnych stacjach ładowania, zlokalizowanych w gminach o liczbie mieszkańców wyższej niż 300 000, w których zostało zarejestrowanych co najmniej 200 000 pojazdów samochodowych i na 1 000 mieszkańców przypada co najmniej 500 pojazdów samochodowych, powinna wynosić 210. We Wrocławiu liczba ww. punktów ładowania wynosiła 150 (na koniec 2021 r.), 168 (na koniec 2022 r.)¹³¹ i 174 (według stanu na 30 czerwca 2023 r.). W latach 2021-2023 (do 31 sierpnia) brakująca liczba punktów ładowania wyniosła więc odpowiednio 60, 42 i 36. Prezydent Wrocławia zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o elektromobilności, sporządził 15 stycznia 2020 r. raport dotyczący punktów ładowania na obszarze gminy zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania. Następnie, stosując się do art. 62 ust. 1 ustawy o elektromobilności, UMW sporządził Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania na obszarze Gminy, który został skonsultowany z mieszkańcami miasta. W myśl art. 62 ust. 7 ustawy o elektromobilności, prezydent miasta powinien przekazać projekt ww. planu radzie gminy, niezwłocznie po jego uzgodnieniu przez ostatniego operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w związku z odpowiedzią uzyskaną od OSD, tj. Tauron Dystrybucja S.A., oraz planowaną nowelizacją ustawy o elektromobilności (uchylenie art. 64-66) przyjęcie Planu budowy w drodze uchwały Rady Miejskiej Wrocławia stało się bezzasadne. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIT w związku z powyższym nie było potrzeby przekazywania tego dokumentu zewnętrznej jednostce, tj. do Urzędu Regulacji Energetyki, która na tej podstawie miała wskazać podmiot do budowy punktów ładowania. W konsekwencji plan budowy został przyjęty w UMW wewnątrz.

(akta kontroli: tom I, str. 145, 149-254; tom IV, str. 6-11, 247, 498-500, 503-504, 538-548; tom V, str. 10-15, 67-76)

2.1.6. W okresie objętym kontrolą ukończono m.in. opisane poniżej inwestycje infrastrukturalne mające na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń z transportu.

W 19 lokalizacjach wybudowano¹³² parkingi typu „Parkuj i Jedź” posiadające 1 140¹³³ miejsc postojowych. Inwestycje te umożliwiły pozostawianie na obrzeżach miast indywidualnych pojazdów i odbywanie dalszej podróży środkami komunikacji

¹²⁸ Obecny stan zaawansowania prac to podpisywanie umów przyłączeniowych przez operatorów z Operatorami Systemu Dystrybucyjnego (dalej: OSD), a także sukcesywne podpisywanie umów dzierżawy z zarządcą drogi.

¹²⁹ Dla których obowiązywała stawka zgodna z zarządzeniem Nr 4365/20 Prezydenta Wrocławia z 31 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wdzierżawiania i udostępniania nieruchomości stanowiących zasób Gminy Wrocław oraz ustalania wysokości stawek czynszu za nieruchomości oddawane w dzierżawę i stawek opłat za korzystanie i udostępnianie tych nieruchomości w innej formie.

¹³⁰ A ponadto nie realizowała założeń *Wrocławskiej Strategii Rozwoju Elektromobilności* z lipca 2023 r. oraz *Planu budowy* z marca 2021 r.

¹³¹ W konsekwencji wzrastała liczba pojazdów elektrycznych w stosunku do istniejących ogólnodostępnych stacji ładowania. Na koniec 2021 r. wskaźnik ten wynosił 5,45, a na koniec 2022 r. – 8,23.

¹³² W dwóch etapach, tj.: [1] 2017-2018 - zadanie zrealizowane w ramach Projektu: *Budowa systemu Parkuj i Jedź we Wrocławiu - Etap I*, w ramach Umowy o Dofinansowanie projektu nr RPDS.03.04.02-02-0006/16-00) oraz [2] 2020-2021 - zadanie zrealizowane w ramach Projektu: *Budowa systemu Parkuj i Jedź we Wrocławiu – etap II* w ramach Umowy o Dofinansowanie Projektu i Aneksu nr RPDS.03.04.02-02-0003/19-02.

¹³³ 1 144 biorąc pod uwagę cztery miejsca postojowe dla motocykli.

miejskiej. Do bezpłatnego parkowania uprawniało posiadanie aktywnego biletu na komunikację miejską.

Badaniem objęto efekty budowy¹³⁴ 19 parkingów „Parkuj i Jedź”. Przez pierwsze 12 miesięcy funkcjonowania 12 parkingów wybudowanych w latach 2017-2018¹³⁵ z miejsc postojowych skorzystało 106 981 samochodów, a szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych to 277,20 ton równoważnika CO₂¹³⁶. Z kolei z siedmiu parkingów zbudowanych w latach 2020-2021¹³⁷, przez pierwsze 12 miesięcy skorzystało 46 276 samochodów, a szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych to 132,65 tony równoważnika CO₂¹³⁸. Podczas realizacji przedmiotowych inwestycji nie ustrzeżono się nieprawidłowości w zakresie zbyt małej liczby miejsc parkingowych (zamiast sześciu powinno być siedem) dla osób niepełnosprawnych na parkingu „Parkuj i Jedź” przy przystankach komunikacji miejskiej Opolska-Głębczycka, opisanej szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na koniec 2022 r. liczba miejsc postojowych wyznaczonych dla pojazdów z paliwem alternatywnym wyniosła 201. Efektem ekologicznym, utworzenia miejsc postojowych dla pojazdów elektrycznych oraz ok. 20 km wydzielonych buspasów i torowisk udostępnionych dla pojazdów zeroemisyjnych był m.in. wzrost liczby samochodów elektrycznych poruszających się na terenie Wrocławia, co miało wpływ na redukcję zanieczyszczeń komunikacyjnych. We Wrocławiu w 2020 r. było 456 samochodów i 442 skutery elektryczne¹³⁹, a według stanu na 30 czerwca 2023 r. 1 737 samochodów i 625 skuterów elektrycznych.

Ponadto w latach 2016-2021 realizowano zadanie pn. *Budowa dróg rowerowych we Wrocławiu - Etap II*. Efekty osiągnięte¹⁴⁰ to: 9,4 km wspartej infrastruktury rowerowej, jeden obiekt "Bike&Ride", dziewięć obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – 113,17 tony równoważnika CO₂.

W ramach badania zmian w warunkach dostępności obszaru śródmiejskiego miasta samochodowym transportem indywidualnym wybrano do próby pięć inwestycji dotyczących zmiany w organizacji ruchu¹⁴¹. Każda z modyfikacji obejmowała ulice usytuowane w strefach ruchu uspokojonego, nieprzenoszące komunikacji zbiorowej oraz o charakterze dojazdowym do posesji. Jak oświadczył Wiceprezydent Miasta, z uwagi na charakter tych ulic nie było uzasadnienia dla przygotowania jakiegokolwiek innej oferty transportowej w związku z wprowadzanymi ograniczeniami¹⁴². Jednocześnie w każdym przypadku utrzymywano na ww. ulicach dwukierunkowy ruch pieszy i rowerowy.

(akta kontroli: tom I, str. 145-146; tom II, str. 177-230; tom IV, str. 33, 92, 95-97, 228-231, 357, 406-407, 427-428, 509, 534-535)

¹³⁴ W latach 2017-2018 i 2020-2021.

¹³⁵ Sprawozdanie z oceny stopnia wykorzystywania Parkingów Parkuj i Jedź oraz uzyskanych efektów ekologicznych, w okresie pierwszych 12 miesięcy ich funkcjonowania.

¹³⁶ Zakładanymi efektami było 60 984 samochodów oraz 157,98 tony równoważnika CO₂.

¹³⁷ Sprawozdanie z oceny stopnia wykorzystywania Parkingów Parkuj i Jedź oraz uzyskanych efektów ekologicznych, w okresie pierwszych 12 miesięcy ich funkcjonowania.

¹³⁸ Zakładanymi efektami było 42 588 samochodów oraz 116,90 tony równoważnika CO₂.

¹³⁹ Liczba samochodów na wódór uległa zmniejszeniu z trzech w 2020 r. do dwóch w latach 2021-2023.

¹⁴⁰ Odpowiadające efektom założonym, w przypadku rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych efekt założony był niższy (tj. 83,14 tony równoważnika CO₂) od osiągniętego.

¹⁴¹ Odnoszących się do: [1] ulicy Księcia Witolda, [2] ulicy Skierniewickiej, [3] ulicy Kreślarskiej, [4] ulicy Ptasiej, [5] ulicy Wieczystej.

¹⁴² Ponadto analizie podlegały skutki przedmiotowych zmian dla komunikacji indywidualnej. Realizacji podlegały jedynie rozwiązania zapewniające utrzymanie dogodnego dojazdu do posesji usytuowanych przy ww. ulicach oraz w ich sąsiedztwie.

2.1.7. Koszty inwestycji opisanych w punktach 2.1.1.-2.1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego w okresie objętym kontrolą kształtowały się następująco:

- wykonanie zdalnych pomiarów emisji spalin oraz opracowanie raportu z rekomendacjami dla Wrocławia dot. analiz planowanej SCT – 158 055 zł;
- rozbudowa systemu zarządzania ruchem we Wrocławiu – 20 995 527,01 zł (w tym środki z UE 17 846 197,96 zł)¹⁴³;
- wdrożenie oznakowanie pionowego i poziomego dla miejsc parkingowych dla pojazdów elektrycznych – 54 503 zł¹⁴⁴;
- budowa parkingów „Parkuj i Jedź” – 33 951 086,44 zł (w tym środki z UE 27 798 455,62 zł¹⁴⁵);
- *Budowa dróg rowerowych we Wrocławiu - Etap II* – 22 428 293 zł¹⁴⁶ (w tym środki z UE 18 397 869,89 zł¹⁴⁷).

(akta kontroli: tom IV, str. 10, 92, 95, 509; tom V, str. 78)

2.2.1. Głównymi dokumentami prawa miejscowego stanowiącymi podstawę działań Urzędu w zakresie kształtowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym na poziomie gminnym i powiatowym¹⁴⁸ w okresie objętym kontrolą były: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022*¹⁴⁹ oraz *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Wrocławia na lata 2023 – 2027*¹⁵⁰.

W obu ww. dokumentach określono elementy wskazane w art. 12 ust. 1 pkt 1-4, 6, art. 12 ust. 1a pkt 1 i 2 oraz (w przypadku *planu transportowego na lata 2023-2027*) art. 12 ust. 2a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. *Plan transportowy na lata 2023-27* zawierał również określenie linii komunikacyjnych, na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania, tj. elementy, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. *Plan transportowy na lata 2016-2022* nie został jednak zaktualizowany w terminie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W obu planach transportowych uwzględniono wpływ transportu na środowisko. W pierwszym z nich m.in. w rozdziale pt. *Zapewnienie warunków ochrony środowiska naturalnego*, gdzie wskazano, że prawidłowa realizacja jego założeń miała przynieść wymierny efekt ekologiczny w postaci ograniczenia antropogenicznej presji na środowisko. W planie transportowym na lata 2023-2027 znalazł się podrozdział pt. *Standardy w zakresie ochrony środowiska naturalnego - rozwój elektromobilności w zakresie podwyższania standardu świadczenia usług publicznych*, a ponadto wzięto pod uwagę m.in. zapisy Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Wrocławia¹⁵¹. W przedmiotowym planie transportowym podkreślano ukierunkowanie działań władz województwa dolnośląskiego oraz Miasta na ochronę środowiska

¹⁴³ Całościowy koszt inwestycji obejmujący również wydatki z okresu sprzed 2018 r.

¹⁴⁴ W tym: 45 948 zł w 2019 r. i 8 555 zł w 2020 r.

¹⁴⁵ Wydatki na etap I (2017-2018 r.) to 23 676 451,39 zł (w tym środki UE 20 123 938,17 zł), a etap II (2020-2021 r.) to 10 274 635,05 zł (w tym środki UE 7 674 517,45 zł).

¹⁴⁶ Zaprezentowane kwoty dotyczą okresu objętego kontrolą.

¹⁴⁷ Jak wyżej.

¹⁴⁸ Niezależnie od pozostałych poziomów administracji, tj. krajowego czy wojewódzkiego.

¹⁴⁹ Przyjęty uchwałą nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022” (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r. poz. 200).

¹⁵⁰ Przyjęty uchwałą nr LXI/1598/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Wrocławia na lata 2023 - 2027” (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r. poz. 6040). Dalej: Plan transportowy na lata 2023-2027.

¹⁵¹ Uchwała nr XLVI/1194/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030”.

naturalnego oraz stwierdzono, że realizacja działań wymienionych w planie miała wpłynąć pozytywnie na środowisko naturalne, tj. redukcję emisji spalin i zmniejszenie poziomu hałasu. W obu planach transportowych wskazywano na znaczenie preferencji mieszkańców – użytkowników systemu transportowego dla projektowanych rozwiązań.

W pracach nad planami transportowymi Wrocławia uwzględniono studia i dokumenty przygotowane dla potrzeb planowania strategicznego i specjalistycznego Wrocławia, a ponadto dokumenty województwa dolnośląskiego¹⁵². W odniesieniu do *Planu transportowego na lata 2016-2022* były to następujące dokumenty: [1] Strategia Rozwoju Wrocławia „Wrocław w perspektywie 2000 plus” (1998 r.)¹⁵³, [2] Polityka transportowa Wrocławia (1999 r.)¹⁵⁴, [3] Strategia rozwoju Wrocławia 2020 plus (2006 r.)¹⁵⁵, [4] Plan generalny rozwoju transportu szynowego we Wrocławiu (2007 r.)¹⁵⁶, [5] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2010 r.)¹⁵⁷, [6] Wrocławska polityka mobilności (2013 r.)¹⁵⁸, [7] Program gospodarki emisyjnej (2015 r.)¹⁵⁹, [8] Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020 (2013 r.)¹⁶⁰, [9] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020 (2014 r.)¹⁶¹ oraz [10] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego (2014 r.)¹⁶². Z kolei dla *Planu transportowego na lata 2023-2027* były to: [1] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (2020 r.)¹⁶³, [2] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa dolnośląskiego i Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, [3] Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia (2022 r.)¹⁶⁴, [4] Rekomendacje dla gmin ZIT w zakresie kierunków działań prowadzących do kształtowania zrównoważonej mobilności na obszarze Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (2019 r./2020 r.)¹⁶⁵, [5] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Wrocławskiego (2021 r.)¹⁶⁶, [6] Strategia Rozwoju Wrocławia 2030 (2017 r.)¹⁶⁷, [7] Wrocławska Polityka Mobilności (2013 r.), [8] Plan Zrównoważonej Mobilności

¹⁵² Brano pod uwagę również dokumenty Unii Europejskiej oraz dokumenty rządowe.

¹⁵³ Uchwała nr LII/765/98 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 4 czerwca 1998 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Wrocławia "Strategia - Wrocław 2000 Plus".

¹⁵⁴ Uchwała nr XII/396/99 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 września 1999 roku w sprawie polityki transportowej Wrocławia.

¹⁵⁵ Uchwała nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 roku w sprawie przyjęcia strategii rozwoju Wrocławia "Strategia - Wrocław w perspektywie 2020 plus".

¹⁵⁶ Studium o cechach programu operacyjnego, przyjęte przez Prezydenta Wrocławia w marcu 2007 r.

¹⁵⁷ Uchwała nr LIV/3249/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia.

¹⁵⁸ Uchwała nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej polityki mobilności.

¹⁵⁹ Uchwała nr XVIII/345/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Wrocławia”.

¹⁶⁰ Uchwała nr XXXII/932/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

¹⁶¹ Uchwała nr XLVIII/1622/2014 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2014 r.

¹⁶² Uchwała nr LV/2107/2014 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2014 r.

¹⁶³ Załącznik nr 1 do uchwały nr XIX/482/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego.

¹⁶⁴ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 czerwca 2022 r. nr LIV/1471/22 w sprawie Planu Zrównoważonej Mobilności dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia oraz wyrażenia woli współdziałania z innymi gminami w zakresie jego wdrożenia.

¹⁶⁵ <https://zitwrofl.pl/wp-content/uploads/2020/01/Rekomendacje-dla-gmin-ZIT-WrOF.pdf> (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.).

¹⁶⁶ Uchwała nr XXII/233/21 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia "Strategii Rozwoju Powiatu Wrocławskiego 2030".

¹⁶⁷ Strategia Wrocław 2030, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/strategia-rozwoju-wroclaw-2030> (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.).

Miejskiej dla Wrocławia (2019 r.)¹⁶⁸, [9] Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia (2018 r.)¹⁶⁹, [10] Program Ochrony Środowiska dla Miasta Wrocławia (2021 r.)¹⁷⁰, [11] Strategia rozwoju elektromobilności (2020 r.)¹⁷¹, [12] Analiza Kosztów i Korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej we Wrocławiu, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu (2021 r.), [13] Dokumenty gmin sąsiadujących z Wrocławiem, [14] Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Wrocław (2021 r.)¹⁷² oraz [15] Plany inwestycyjne PKP PLK S.A.¹⁷³.

Prezydent Wrocławia w latach 2018-2022 wykonywał zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego dla Miasta w komunikacji autobusowej i tramwajowej oraz na terenie gmin sąsiadujących z Wrocławiem w komunikacji autobusowej na podstawie zawartych porozumień¹⁷⁴ łączących Wrocław z wybranymi miejscowościami na terenie tych gmin. Zasięg ww. przewozów w kontrolowanym okresie ulegał zmianie. Wynikał on, z bieżącej współpracy z gminami¹⁷⁵ oraz nawiązania w 2021 r. współpracy z gminami Kąty Wrocławskie, Żórawina i Czernica¹⁷⁶. Ponadto w 2019 r. na wniosek gminy Siechnice zlikwidowano część linii łączących ją z Wrocławiem.

Plan transportowy na lata 2016-2022 w rozdziale pt. Zasady instytucjonalne i prawne organizacji rynku przewozów nie odnosił się do konkretnych gmin (wskazując ogólnie na gminy „sąsiednie” czy „okoliczne”), podobnie jak rysunek nr 1 *schemat terytorialny i funkcjonalny planu* oraz zbiorcza mapa planu¹⁷⁷. Mając na uwadze powyższe, działania Urzędu w zakresie organizacji transportu zbiorowego na terenie Wrocławia i gmin sąsiednich były zgodne z założeniami *planu transportowego na lata 2016-2022*.

Biorąc pod uwagę m.in. najistotniejsze cele szczegółowe i zadania wskazane w *Planie transportowym na lata 2016-2022* Urząd realizował zadania¹⁷⁸ mające na celu: [1] poprawę dostępności w ruchu wewnętrznym w Mieście i aglomeracji, [2] poprawę dostępności zewnętrznej Miasta, [3] zmniejszenie zatłoczenia ruchem samochodowym w śródmieściu, [4] ograniczenie emisji zanieczyszczeń od transportu, [5] poprawę bezpieczeństwa w transporcie, [6] zwiększenie udziału podróży transportem zbiorowym w ruchu wewnętrznym Wrocławia i okolic (mając na uwadze wyniki KBR z lat 2010/2011 i 2017/2018 cel nie został zrealizowany, Urząd nie posiadał aktualnych danych w tym zakresie¹⁷⁹), [7] integrację systemu transportowego z zapewnieniem dla transportu zbiorowego roli integrującej oraz rozbudowę węzłów integracyjnych i przesiadkowych, [8] uspokojenie ruchu w centrum, poszerzenie stref pieszych i rowerowych oraz eliminację parkowania ze Starego Miasta, [9] priorytet transportu zbiorowego w śródmieściu, [10] ograniczenie

¹⁶⁸ Uchwała nr VIII/194/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia”.

¹⁶⁹ Uchwała nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r.

¹⁷⁰ Uchwała nr XLVI/1194/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030”.

¹⁷¹ Załącznik do uchwały nr XXV/675/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 lipca 2020 r.

¹⁷² Uchwała nr XLVII/1233/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Miasta.

¹⁷³ <https://www.plk-sa.pl/informacje/rozwoj/zamierzenia-inwestycyjne> (dostęp: 22 czerwca 2022 r.).

¹⁷⁴ Wskazujących m.in. szczegółowe trasy linii.

¹⁷⁵ M.in. korekta przebiegu oraz uruchamianie nowych linii, poszerzenie o obsługę dodatkowych miejscowości.

¹⁷⁶ Gminy te nie były wcześniej objęte komunikacją międzygminną. Uruchomiono nowe linie łączące Wrocław z wybranymi miejscowościami leżącymi na terenie ww. gmin.

¹⁷⁷ Gdzie ukazano gminy sąsiadujące, które (poza gminą Oborniki Śląskie) nawiązywały z Miastem współpracę w zakresie organizacji komunikacji międzygminnej.

¹⁷⁸ O różnym charakterze m.in.: [1] proces planowania, przygotowania i przeprowadzenia przedsięwzięć inwestycyjnych, [2] działania modernizacyjne, remontowe i eksploatacyjne infrastruktury transportowej, [3] działania planistyczne i organizacyjne oraz [4] „działania miękkie”, tj. skierowane na zmianę preferencji transportowych mieszkańców w kierunku ekologicznych form transportu.

¹⁷⁹ Poniżej znajduje się szerszy opis wyników zaprezentowanych badań.

parkowania w śródmieściu oraz [11] wprowadzenie systemu Park&Ride na obrzeżach Wrocławia.

Analizując stopień realizacji zamierzeń w zakresie założeń rozwoju transportu publicznego zaprezentowanych w przedmiotowym *Planie transportowym* stwierdzono, że 32 inwestycje zostały zrealizowane lub znajdują się na końcowym etapie realizacji/wdrażania, trzy są w trakcie realizacji, a do końca 2022 r. nie zrealizowano dziewięciu zamierzeń, uzasadniając to m.in. zmianą uwarunkowań, aktualizacją uzgodnień, brakiem wdrożenia przez administrację rządową stosownych przepisów, staraniami o uzyskanie dofinansowania, bieżącymi dostosowaniami istniejącej infrastruktury, protestami społecznymi czy realizacją inwestycji przez inny podmiot. Osiem z dziewięciu przedmiotowych zamierzeń określone były jako „rozważane”¹⁸⁰.

Mając na uwadze prognozowaną minimalną wielkość taboru należy stwierdzić, że na koniec 2022 r. nie osiągnięto minimalnej liczby tramwajów (249 szt. wobec 269 szt. prognozowanych), jednakże liczba autobusów (498 szt., w tym 427 szt. MPK sp. z o.o.) przewyższała prognozę (tj. 340 szt.).

(akta kontroli: tom I, str. 359-480; tom II, str. 1-176; tom IV, str. 257, 261-268)

2.2.2. Liczba pasażerów przewiezionych środkami komunikacji miejskiej w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 199,9 mln (2015 r.), 202 mln (2016 r.), 203 mln (2017 r.), 207 mln (2018 r.), 192,4 mln (2019 r.), 121,3 mln (2020 r.), 135,6 mln (2021 r.) i 173,1 mln (2022 r.). Natomiast aglomerację wrocławską w ww. okresie zamieszkiwało odpowiednio: 639 258 (2018 r.), 641 607 (2019 r.), 642 869 (2020 r.), 641 928 (2021 r.) i 674 312 (2022 r.) mieszkańców¹⁸¹.

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, do spadku liczby pasażerów podróżujących komunikacją publiczną w okresie objętym kontrolą przyczyniła się w głównej mierze epidemia COVID-19 i związane z nią wprowadzenie nauczania zdalnego/hybrydowego dla uczniów i studentów oraz wdrożenie pracy zdalnej przez pracodawców¹⁸². Wskazał ponadto, że Miasto odnotowało spadek liczby pasażerów w 2019 r. względem roku 2018 głównie z powodu postanowień zawartych w nowelizacji uchwały nr LIII/1271/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 kwietnia 2018 r.¹⁸³, na podstawie której zostały wprowadzone dodatkowe ulgi dla przejazdów komunikacją miejską dla określonych grup społecznych, tj. dla uczniów i seniorów (bezpłatne przejazdy). Powodem takiego odnotowanego zmniejszenia liczby pasażerów był sposób ich liczenia określany na podstawie struktury biletów sprzedanych w danym okresie.

Do grup osób uprawnionych do bezpłatnych przejazdów we Wrocławiu należały: [1] dzieci i uczniowie, [2] seniorzy¹⁸⁴, [3] osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, [4] zasłużeni honorowi dawcy krwi, [5] rodzice/opiekunowie prawni dzieci lub młodzieży z rodzin wielodzietnych¹⁸⁵. Ich łączna liczba wzrastała od 238 347 osób w 2018 r. do 311 248 w 2022 r.¹⁸⁶.

Liczba zrealizowanych wozokilometrów (w komunikacji autobusowej) i pociągokilometrów (w komunikacji tramwajowej) to: 39 452 916 km (2015 r.),

¹⁸⁰ A dziewięć nie zostało zrealizowane z powodu ww. protestów.

¹⁸¹ Ustalono na podstawie danych zawartych w rocznych ocenach jakości powietrza w województwie dolnośląskim za lata 2018-2022 opublikowanych przez GIOŚ.

¹⁸² Częściowo pracodawcy i uczelnie pozostały przy trybie zdalnym/hybrydowym. W konsekwencji znaczna liczba mieszkańców Wrocławia nadal pracowała/uczyła się zdalnie bez konieczności dojazdów.

¹⁸³ Uchwała weszła w życie 1 września 2018 r.

¹⁸⁴ Wiek uprawnionych seniorów był sukcesywnie obniżany, tj. od 70 lat w 2018 r. do 65 w 2022 r.

¹⁸⁵ Które przystąpiły do programu „Pomoc dla Rodzin Wielodzietnych dwa plus trzy i jeszcze więcej”.

¹⁸⁶ Na podstawie KBR z lat 2017/2018 przyjmuje się, że we Wrocławiu osoby uprawnione do bezpłatnych przejazdów stanowiły ok. 17% wszystkich pasażerów.

39 874 726 km (2016 r.), 40 556 102 km (2017 r.), 41 861 690 km (2018 r.), 42 936 615 km (2019 r.), 45 645 461 km (2020 r.), 47 408 670 km (2021 r.) i 48 250 434 km (2022 r.).

Łączna długość linii komunikacji autobusowej i tramwajowej wynosiła: 1 326 km (2015 r.), 1 334 km (2016 r.), 1 318 km (2017 r.), 1 332 km (2018 r.), 1 166 km (2019 r.), 1 175 km (2020 r.), 1 261 km (2021 r.) i 1 194 km (2022 r.). Jednocześnie długość tras rosła lub była niezmienna¹⁸⁷ w latach objętych kontrolą. W 2018 r. długość tras linii tramwajowych wynosiła 91,71 km, a autobusowych 344,03 km, a w 2022 r. odpowiednio 94,08 km i 355,34 km. Podstawowym parametrem monitorowanym w ramach *Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej* była nie długość linii¹⁸⁸, tylko długość tras, tj. odcinków, po których poruszają się pojazdy komunikacji zbiorowej.

Punktualność¹⁸⁹ MPK sp. z o.o. i wykonawców wynosiła¹⁹⁰: 74,26% (2018 r.), 73,86% (2019 r.), 76,79% (2020 r.), 73,40% (2021 r.) i 73,70% (2022 r.). W przypadku pozostałych operatorów % kursów punktualnych wynosił odpowiednio: 77,30%, 84,50%, 95,50%, 75,01% i 80,88%.

Na poziom punktualności przejazdu pojazdów MPK Sp. z o.o. oraz podwykonawców główny wpływ miały: [1] zmienne warunki drogowe, [2] od 2019 r. duża liczba prac drogowych i torowych¹⁹¹, [3] różnego rodzaju awarie/przeglądy infrastruktury drogowej, [4] wypadki i kolizje drogowe, a ponadto [5] natężenie ruchu, natężenie ruchu pasażerów, ograniczenia prędkości, zmiany w organizacji ruchu i przepustowość skrzyżowań, nagminnie „psujące się” rogatki i częste zamykanie przejazdów kolejowych. Dodatkowo czasy przejazdu były różne w zależności od [6] typu oraz pory dnia.

Zgodnie z oświadczeniem Wiceprezydenta Wrocławia oraz Zastępcy Dyrektora DIT, w okresie objętym kontrolą mając na celu zwiększenie punktualności komunikacji zbiorowej kontynuowano prace związane z: [1] wydzielaniem torowisk tramwajowych z ruchu ogólnego, [2] dopuszczaniem ruchu autobusowego na wydzielonych z ruchu ogólnego torowiskach tramwajowych, [3] nadawaniem priorytetu dla tramwajów na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną, [4] wydzielaniem pasów busowych, dodatkowo [5] wybudowano buspas na ulicy Bolesława Krzywoustego oraz podejmowano działania związane z [6] korektami rozkładów jazdy¹⁹², [7] organizacji pracy lub dyscypliny kierujących, [8] sygnalizowaniem potrzeb ulepszenia rozwiązań z zakresu inżynierii ruchu lub poprawy infrastruktury transportu zbiorowego.

Wielkość taboru komunikacji publicznej kształtowała się następująco: 433 (2015 r.), 420 (2016 r.), 423 (2017 r.), 463 (2018 r.), 492 (2019 r.), 481 (2020 r.), 496 (2021 r.) i 498 (2022 r.) autobusów oraz odpowiednio 225 (lata 2015-2016), 228 (lata 2017-2018), 240 (lata 2019-2021) i 249 (2022 r.) tramwajów.

¹⁸⁷ W latach 2021-2022.

¹⁸⁸ Wskaźnik ten był przekazywany dla sprawozdania GUS i wyliczany w oparciu o długość poszczególnych linii - zmienność tego parametru zależała od wielu czynników i nie odzwierciedlała stopnia zaspokajania potrzeb komunikacyjnych. Jak przykład wskazano sytuacje, w których z wariantów tras danej linii tworzone nowe linie bądź likwidowano linie przenosząc warianty do innych linii, a stopień zaspokajania potrzeb komunikacyjnych nie ulegał zmianie.

¹⁸⁹ Mierzona jako % kursów punktualnych. Za kurs opóźniony uznawano taki, w którym różnica pomiędzy zaplanowanym czasem odjazdu z przystanku w rozkładzie jazdy a rzeczywistym odjazdem przekraczała 2 minuty i 59 sekund. Kurs przyspieszony miał miejsce, gdy odjazd z przystanku nastąpił wcześniej niż 59 sekund. Jak oświadczył Wiceprezydent Miasta ww. wartości zostały przyjęte zwyczajowo.

¹⁹⁰ Urząd nie posiadał danych za okres lat 2015-2017.

¹⁹¹ W tym na głównych i ważnych arteriach oraz skrzyżowaniach, które często powodują nieprzewidziane zatrzymania.

¹⁹² Tj. dostosowanie czasów jazdy do istniejących warunków ruchu, zwiększanie czasu postoju w celu wyeliminowania powstawania opóźnień na kolejnych kursach oraz uruchamianie autobusów dodatkowych.

W okresie objętym kontrolą było łącznie ośmiu operatorów publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj.: [1] MPK we Wrocławiu sp. z o.o., [2] Dolnośląskie Linie Autobusowe sp. z o.o., [3] Konsorcjum firm: A21 sp. z o.o., Kłosok sp. z o.o. i PKS Południe sp. z o.o., [4] Michalczewski sp. z o.o. (podwykonawca MPK sp. z o.o.)¹⁹³, [5] Bus Marco Polo Wratislavia 1992 sp. z o.o.¹⁹⁴, [6] Mobilis sp. z o.o. (podwykonawca MPK sp. z o.o.)¹⁹⁵, [7] Sevibus S.A.¹⁹⁶ oraz [8] Warbus sp. z o.o.¹⁹⁷

Urząd monitorował udział podróży odbywanych poszczególnymi środkami transportu w ramach KBR. Badania przeprowadzono dwukrotnie: w latach 2010/2011¹⁹⁸ i 2017/2018¹⁹⁹. Podział zadań przewozowych w pierwszym z nich wyglądał następująco: komunikacja samochodowa - 41,6%, komunikacja zbiorowa - 34,5%, rower - 3,8%, pieszo - 19,1%, inne - 1%. Wyniki KBR z lat 2017/2018 zmieniły udział poszczególnych środków transportu w następującym zakresie: komunikacja samochodowa - 41,4% (spadek o 0,2%), komunikacja zbiorowa - 27,6% (spadek o 6,9%), rower - 6,3% (wzrost o 2,5%), pieszo - 24,2% (wzrost o 5,1%), inne - 0,5% (spadek o 0,5%).

Z powyższych danych wynika, że preferencje mieszkańców Wrocławia na przestrzeni lat 2010/2011 – 2017/2018 były prawie niezmiennie biorąc pod uwagę udział podróży przy wykorzystaniu samochodów, który nieznacznie się zmniejszył (o 0,2%) do poziomu 41,4%. W konsekwencji łączny udział pozostałych środków transportu („niesamochodowych”) osiągnął próg 58,6% (wzrost o 0,2%). Wyraźny spadek udziału komunikacji zbiorowej (o 6,9%) został skompensowany²⁰⁰ przez wzrost udziału podróży rowerowych i pieszych (łącznie o 7,6%). Jak oświadczył Sekretarz Miasta, pozytywnym aspektem analizy ww. danych było zatrzymanie wieloletniej tendencji wzrostu udziału podróży samochodowych i uzyskanie sumarycznego wzrostu udziału podróży wykonywanych transportem niesamochodowym.

Urząd dokonywał oceny i kontroli realizacji usług przez operatorów publicznego transportu zbiorowego. Kontrola MPK Sp. z o.o. prowadzona była na bieżąco²⁰¹ oraz w ramach weryfikacji zaplanowanej corocznie i dodatkowo zleconej pracy przewozowej w zakresie przewozów specjalnych. Zapisy zawartych umów przewozowych z operatorami świadczącymi usługi w komunikacji międzygminnej umożliwiały prowadzenie kontroli punktualności i jakości usług przewozowych²⁰². Kontrole prowadzono w oparciu o obserwacje w terenie przy wykorzystaniu

¹⁹³ Podmioty w punktach 1-4 realizowały usługi w latach 2018-2023.

¹⁹⁴ W latach 2021-2023.

¹⁹⁵ W latach 2020-2023.

¹⁹⁶ W latach 2018-2020.

¹⁹⁷ W latach 2018-2019.

¹⁹⁸ Badanie ankietowe przeprowadzono w 2 400 wrocławskich gospodarstwach domowych.

¹⁹⁹ Badanie przeprowadzone we Wrocławiu i w 21 sąsiednich gminach. Próba mieszkańców Wrocławia wynosiła 6 532 osób, a mieszkańców sąsiednich gmin 3 424 osób. Zebranie danych nt. podziału zadań przewozowych wiązało się z koniecznością przeprowadzenia ankiet z reprezentatywną grupą mieszkańców Wrocławia, dlatego jak oświadczył Sekretarz Miasta, były to badania kosztowne i czasochłonne.

²⁰⁰ Część mieszkańców korzystająca dotychczas z komunikacji zbiorowej zaczęła wybierać rower lub podróż piesze.

²⁰¹ Poprzez porównywanie rzeczywistego wykonania pracy przewozowej ujętego w wystawianych przez MPK Sp. z o.o. fakturach do zaplanowanej wielkości pracy.

²⁰² W przypadku dwóch największych operatorów, tj.: Dolnośląskich Linii Autobusowych Sp. z o.o. oraz KŁOSOK Spółka Sp. z o.o. Spółka Komandytowa, były to odpowiednio zapisy zawarte w umowach: nr 2/WTR/2021 pn. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław na terenie Wrocławia oraz Gmin Czernica, Żórawina, Siechnice, Kąty Wrocławskie i Kobierzyce oraz nr WTR/P/5/2017 pn. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław na terenie Wrocławia i Gminy Długoleka.

oprogramowania – TQC²⁰³. Wykorzystywano również automatyczny system kontroli punktualności udostępniany przez operatorów²⁰⁴. W oparciu o powyższe źródła danych oceniano prawidłowość i w przypadku wystąpienia nieprawidłowej realizacji usług operatorom naliczono kary umowne²⁰⁵. Dodatkowo dla umów przewozowych zawartych od 2020 r. wymagane było udostępnianie przez operatora automatycznego systemu zliczania liczby pasażerów, co pozwalało na bieżącą ocenę stopnia wykorzystania poszczególnych kursów²⁰⁶.

(akta kontroli: tom IV, str. 13-16, 34-36, 252-253, 258-260, 263, 354-399, 424-426; tom V, str. 20-23, 77-78)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą istotne zmiany w komunikacji zbiorowej miały na celu wprowadzanie dodatkowych kursów dla mieszkańców Wrocławia i podwrocławskich miejscowości. Modyfikacje stałej siatki połączeń²⁰⁷ dotyczyły następującej liczby linii: 10 w 2018 r., 10 w 2019 r., pięciu w 2020 r., 20 w 2021 r. oraz pięciu w 2022 r. Ponadto na bieżąco wprowadzano czasowe zmiany w przebiegu tras linii autobusowych i tramwajowych związane z inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi na terenie Wrocławia. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIT, zawieszenie tramwajów linii okólnej OL i OP, które miało miejsce 9 stycznia 2021 r. było związane z rozpoczęciem prac mających na celu przebudowę Mostów Pomorskich oraz prac torowych na ul. Grodzkiej. Podczas realizacji przebudowy Mostów Pomorskich nastąpiło rozpoczęcie prac nad przebudową ul. Pomorskiej – torowisko, na którym tramwaje linii OL i OP realizowały przejazdy i regulaminowe pojazdy zostało wyłączone, co uzasadniało utrzymanie zawieszenia ww. linii. W związku z powyższymi ograniczeniami wprowadzono organizację ruchu zastępczego. Wakacyjne rozkłady jazdy funkcjonowały w latach 2018-2019 i skutkowały zmniejszeniem częstotliwości kursowania linii tramwajowych oraz wybranych linii autobusowych. Uzasadnieniem ich wprowadzenia było mniejsze zapotrzebowanie na usługi przewozowe.

W ramach wybranych do badania próby linii spośród najbardziej obłożonych w okresie objętym kontrolą, tj. w 2018 r. linii 8, 3, 20, N, 106; w 2019 r. linii 106, 132, 119, 121, 122; w 2020 r. linii 128, 148, N, 103, 124; w 2021 r. linii N, 136, 134, 124, K oraz w 2022 r. linii 8, 10, 4, 7, 106²⁰⁸ stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą wprowadzono następujące modyfikacje związane z organizacją ruchu zastępczego oraz specjalnych okresowych rozkładów jazdy: [1] wynikające z trwających inwestycji infrastrukturalnych (skrócenia, korekty tras przejazdów), [2] wprowadzenie wakacyjnych rozkładów jazdy (w 2018 r.) uwzględniających zmniejszenie kursowania w godzinach szczytowych w dni robocze i [3] świątecznych rozkładów jazdy uwzględniających zmniejszenie kursowania w dni świąteczne/zawieszenie

²⁰³ Ang. Transport Quality Center - oprogramowanie wykorzystywane w wersji webowej i mobilnej służące m.in. do oceny jakości usług przewozowych oraz prezentowania rozkładów jazdy i informacji pasażerskiej.

²⁰⁴ Dane pozyskiwane na bieżąco z autokomputerów autobusów.

²⁰⁵ W 2022 r. przeprowadzono 9 625 kontroli, stwierdzono 988 nieprawidłowości i naliczono 1 118 183,32 zł kar umownych. Liczba zaprezentowanych nieprawidłowości odnosi się wyłącznie do jakości usług przewozowych (bez danych dotyczących nieprawidłowości związanych z punktualnością pozyskiwanych na podstawie automatycznego systemu kontroli punktualności), a kwoty naliczonych kar umownych obejmują zarówno jakość i punktualność.

²⁰⁶ Zapisy takie zawierała zawarta z największym operatorem, tj. Dolnośląskie Linie Autobusowe Sp. z o.o., umowa nr 2/WTR/2021 pn. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław na terenie Wrocławia oraz Gmin Czernica, Żórawina, Siechnice, Kały Wrocławskie i Kobierzyce. W przypadku umowy nr WTR/P/5/2017 podpisanej z operatorem KŁOSOK Spółka Sp. z o.o. Spółka Komandytowa pn. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław na terenie Wrocławia i Gminy Długoleka nie ujęto tego typu zapisów, ponieważ jak oświadczył Wiceprezydent Wrocławia, tego typu wymogi nie były obowiązującym standardem w umowach zawieranych w 2017 r.

²⁰⁷ Tj.: [1] przedłużenie trasy, [2] zwiększenie częstotliwości kursowania, [3] uruchomienie nowej linii, [4] skierowanie na inną trasę w związku z otwarciem nowej linii.

²⁰⁸ Linie tramwajowe to 3, 4, 7, 8, 10 i 20, pozostałe to linie autobusowe.

kursowania linii, [4] wydłużenie kursów do cmentarzy w okresie Wszystkich Świętych, [5] uruchomienie nowych przystanków, [6] czasowe ograniczenie częstotliwości kursowania linii w trakcie trwania pandemii (2020 r.).

(akta kontroli: tom IV, str. 253-257, 357, 418-421, 536-537)

2.2.4. We Wrocławiu wyróżniono²⁰⁹ 48 węzłów komunikacyjnych (w tym pięć planowanych). Przy 10 z nich znajdowały się parkingi „Parkuj i Jedź”, przy 16 istniały inne parkingi²¹⁰, w 12 przypadkach parkingi P+R były planowane/projektowane, a dla 10 lokalizacji nie przewidziano tego typu parkingów. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIT, były to węzły centralne lub śródmiejskie, dla których zgodnie z prowadzoną polityką zrównoważonej mobilności nie planowano powstania parkingów „Parkuj i Jedź”.

We Wrocławiu łącznie funkcjonowało 35 parkingów²¹¹ w formule „Parkuj i Jedź” z 2 566 miejscami parkingowymi (w tym 72 dla osób niepełnosprawnych). Jak oświadczył Sekretarz Miasta, od 2017 r. parkingi budowane były w systemie „Parkuj i Jedź” (z oświetleniem, oznakowaniem), natomiast wcześniejsze inwestycje parkingowe to stan zastany, jednakże podlegały one modernizacji. Informacje w zakresie wykorzystania parkingów wybudowanych w okresie objętym kontrolą zawarto w punkcie 2.1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego²¹².

(akta kontroli: tom I, str. 144-145; tom IV, str. 9, 430-435, 536, 552-553)

2.2.5. Koszty netto funkcjonowania komunikacji miejskiej we Wrocławiu²¹³ kształtowały się następująco: 377 234 277,54 zł (2018 r.), 439 025 867,85 zł (2019 r.), 454 220 139,85 zł (2020 r.), 501 102 818,66 zł (2021 r.) oraz 523 037 446,18 zł (2022 r.). Wśród wpływów z tytułu sprzedaży usług komunikacyjnych wynoszących odpowiednio 166 148 128,71 zł, 164 878 577,77 zł, 99 763 478,69 zł, 132 466 902,91 zł oraz 177 467 523,65 zł²¹⁴, główny składnik stanowiła sprzedaż biletów (od 88,2% w 2021 r. do 92,6% w 2019 r.). Ponadto ww. wpływy zasilaly przychody wynikające z zawartych porozumień (od 4% w 2019 r. do 7,9% w 2022 r.) oraz pozostałe dochody dotyczące transportu zbiorowego²¹⁵ (od 3,2% w 2018 r. do 4,7% w 2021 r.).

Wysokość opłat za przejazd komunikacją miejską we Wrocławiu regulowała uchwała nr XLVIII/1094/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 października 2017 r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej. W latach 2018-2022 do wyżej wymienionej uchwały wprowadzono następujące zmiany²¹⁶: [1] uchwałą

²⁰⁹ Na podstawie listy węzłów przesiadkowych (z 19 kwietnia 2023 r.) wskazanych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*.

²¹⁰ M.in.: [1] komercyjny, [2] spółdzielni mieszkaniowej, [3] parking podziemny, [4] parking w obiekcie handlowym, [5] miejsca postojowe przyuliczne, parkingi zlokalizowane w pobliżu.

²¹¹ W tym dwa w rejonie przystanku kolejowego Wrocław Grabiszyn.

²¹² Przez pierwsze 12 miesięcy funkcjonowania 12 parkingów wybudowanych w latach 2017-2018 z miejsc postojowych skorzystało 106 981 samochodów, a z siedmiu parkingów zbudowanych w latach 2020-2021, przez pierwsze 12 miesięcy skorzystało 46 276 samochodów.

²¹³ Miasto płaci spółce MPK wynagrodzenie za wykonaną pracę przewozową w tramwajowej i autobusowej komunikacji miejskiej. Dochody z tytułu sprzedaży biletów komunikacji zbiorowej są dochodem Miasta.

²¹⁴ Wpływy z tytułu sprzedaży usług komunikacyjnych: sprzedaż biletów została zaprezentowana jako kwota netto, a przychody wynikające z zawartych porozumień oraz pozostałe dochody dotyczące transportu zbiorowego nie podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT.

²¹⁵ Tj.: [1] opłaty dodatkowe za przejazd bez biletu, [2] zakup usługi przewozowej, [3] badania, [4] wpływy z tytułu kar umownych, [5] wpływy z tytułu opłaty manipulacyjnej, [6] wpływy z tytułu kosztów egzekucji i [7] wpływy z tytułu opłat i kosztów.

²¹⁶ W latach 2017-2022 wpłynęły następujące wnioski i petycje dot. cen i zasad podróżowania komunikacją miejską: [1] wniosek z dnia 19 lutego 2020 r. Młodzieżowego Centrum Sportu we Wrocławiu o umożliwienie darmowego przewozu uczestnikom Wrocławskiego Biegu Niepodległości, [2] wniosek z dnia 21 lipca 2020 r. Wrocławskiego Ruchu Obywatelskiego dotyczący podwyżki cen biletów, [3] Obywatelska Inicjatywa

nr LIII/1271/18 z dnia 5 kwietnia 2018 r., [2] uchwałą nr VI/132/19 z dnia 21 marca 2019 r., [3] uchwałą nr XXV/670/20 z dnia 23 lipca 2020 r., [4] uchwałą nr XXXVIII/1048/21 z dnia 20 maja 2021 r., [5] uchwałą nr XXXIX/1062/21 z dnia 17 czerwca 2021 r. (ze zmianą: uchwała nr XLII/ 1086/21 z dnia 8 lipca 2021 r.), [6] uchwałą nr LVI/1504/22 z dnia 14 lipca 2022 r. Zmiany te m.in.: [1] poszerzały katalog osób uprawnionych do bezpłatnych i ulgowych przejazdów (50%), [2] wprowadzały bilet „Nasz Wrocław” oraz „Nasz Wrocław Kolej” w preferencyjnej cenie dla osób rozliczających podatki we Wrocławiu, [3] modyfikowały ceny biletów, [4] wprowadzały uprawnienia do nieodpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej organizowanej przez Miasto uczniom – uchodźcom wojennym przybyłym do Polski z terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 r. – kształcącym się z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w ukraińskim systemie oświaty.

Wprowadzone modyfikacje uzasadniano m.in.: [1] promowaniem miejskiej komunikacji zbiorowej, [2] zwiększeniem komfortu pasażerów przy wnoszeniu opłat za przejazd, poprawieniem dostępności oferty biletowej poprzez uproszczenie taryfy biletowej, [3] zwiększeniem dochodów ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej w związku ze spadkiem liczby podróży komunikacją zbiorową na skutek epidemii COVID-19²¹⁷, [4] przywróceniem liczby pasażerów komunikacji zbiorowej do poziomu sprzed epidemii COVID-19²¹⁸, [5] stworzeniem zachęty do podróżowania w sposób modalny, z wykorzystaniem m.in. kolei, [6] zrównaniem w prawach uczniów/uchodźców bez względu na formę kształcenia.

Wrocławska taryfa biletowa charakteryzowała się m.in.: [1] wprowadzeniem katalogu osób upoważnionych do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, [2] wysokościami cen biletów promujących bilety okresowe – wartość podróży w przeliczeniu na jeden dzień była odwrotnie proporcjonalna do długości okresu ich obowiązywania (im dłuższy okres obowiązywania tym niższa cena podróży za jeden dzień), [3] preferencyjnymi cenami biletów „Nasz Wrocław”, [4] preferencyjnymi cenami biletów aglomeracyjnych, dla osób łączących podróże komunikacją miejską z transportem kolejowym lub którego organizatorami są gminy sąsiednie (w cenie niższej niż suma biletów poszczególnych przewoźników), [5] preferencyjnymi cenami biletów dla osób dojeżdżających do Wrocławia komunikacją międzygminną, której organizatorem jest

Uchwałodawcza z dnia 23 października 2020 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XXV/670/20 z dnia 23 lipca 2020 r. zmieniającej uchwałę nr XLVII/1094/17 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej, [4] petycja z dnia 21 września 2017 r. organizacji „Stowarzyszenie Walczących o Niepodległość 1956-89” o wprowadzenie ulg dla osób, które świadczyły pracę po 1956 r. na rzecz organizacji politycznych i związków zawodowych, nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do kwietnia 1989 r. oraz osób, które nie wykonywały pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, [5] petycja z dnia 21 lipca 2020 r. „Wrocławskiego Koła Partii Zieloni” dotycząca podwyżki cen biletów, [6] petycja z dnia 14 maja 2021 r. „Wrocławskiego Koła Partii Zieloni” dotycząca obniżenia cen biletów, wprowadzenie pilotażowo na okres roku opłaty za bilet roczny imienny na 365 dni na wszystkie linie w kwocie 365 zł normalny i 180 złotych ulgowy i zobowiązanie Prezydenta przez Radę Miejską Wrocławia do przedłożenia porozumień z Kolejami Dolnośląskimi S.A i Polregio Sp. z o.o. w zakresie honorowania biletów komunikacji miejskiej w pociągi tych przewoźników, [7] petycja z dnia 4 marca 2022 r. w zakresie nieodpłatnych przejazdów komunikacją miejską organizowaną przez Gminę Wrocław osobom z Ukrainy przybyłym na terytorium Polski od 24 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale nr XLVII/1094/17 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej. Wnioski składane przez pasażerów w okresie objętym kontrolą najczęściej dotyczyły: [1] przebiegu tras komunikacji publicznej, [2] napelnienia pojazdów [3] punktualności oraz [4] komfortu podróży. Miały one wpływ m.in. na zmiany w przebiegu funkcjonujących linii transportu zbiorowego, zwiększenie częstotliwości oraz wskazane wyżej uruchamianie nowych połączeń, a także na zmiany rodzaju taboru obsługującego poszczególne linie komunikacji zbiorowej (w przypadku wysokiego poziomu napelnienia taboru następowało zastąpienie mniejszych autobusów typu „SOLO”, większymi typu „PRZEGUB”).

²¹⁷ M.in. poprzez zachęcanie mieszkańców Wrocławia do aktualizacji miejsca zamieszkania w urzędzie skarbowym. Umożliwiała ona przystąpienie do programu „Nasz Wrocław” i korzystanie z biletów okresowych imiennych w preferencyjnej cenie.

²¹⁸ A w konsekwencji również poziomu wpływów z tytułu sprzedaży biletów.

Miasto na mocy obowiązujących porozumień międzygminnych (w cenie niższej niż suma biletów obowiązujących w komunikacji w poszczególnych gminach).

Wyniki KBR z lat 2017/2018 wykazały poprawę zadowolenia pasażerów w zakresie kosztów podróży transportem zbiorowym we Wrocławiu. Ankietowani ocenili je: bardzo dobrze - 8,8%, raczej dobrze - 40,4%, ani dobrze ani źle - 26,3%, raczej źle - 19,3%, bardzo źle udzieliło 5,3%. W badaniach z lat 2010/2011 ankietowani udzieli odpowiedzi następujących w ramach analogicznej ankiety: bardzo dobrze - 0,9%, raczej dobrze - 15,4%, ani dobrze ani źle - 34,1%, raczej źle - 32,9%, bardzo źle - 16,8%.

(akta kontroli: tom IV, str. 412-418, 436-494, 508; tom V, str. 9)

2.2.6. W ramach ww. KBR z lat 2017/2018 podczas badań preferencji transportowych ankietowani wskazywali m.in. na poziom satysfakcji podróżowania komunikacją zbiorową we Wrocławiu. Oceny respondentów kształtowały się następująco:

- wygoda jazdy pojazdami komunikacji zbiorowej: bardzo dobrze - 13%, raczej dobrze - 40%, ani dobrze, ani źle - 16%, raczej źle - 3%, bardzo źle - 1%, nie korzystam z komunikacji zbiorowej - 27%;
- czystość taboru komunikacji zbiorowej: bardzo dobrze - 13%, raczej dobrze - 42%, ani dobrze, ani źle - 14%, raczej źle - 3%, bardzo źle - 1%, a 27% nie korzystało z komunikacji zbiorowej;
- punktualność komunikacji zbiorowej: bardzo dobrze - 11%, raczej dobrze - 36%, ani dobrze, ani źle - 18%, raczej źle - 6%, bardzo źle - 1%, a 27% nie korzystało z komunikacji zbiorowej.

Ponadto²¹⁹ w raporcie z badań ankietowych PAPI²²⁰ z 2021 r. zaprezentowano m.in. poziom satysfakcji i oczekiwań mieszkańców wobec oferty transportu publicznego, a także analizę poziomu akceptacji dla proponowanych zmian w stosunku do miejskiej polityki transportowej. Na pytanie „Jak ocenia Pan(i) transport zbiorowy (komunikację miejską) w rejonie osiedla, na którym Pan(i) mieszka?” udzielono następujących odpowiedzi: zdecydowanie dobrze (12%), raczej dobrze (41%), ani dobrze, ani źle (18%), raczej źle (9%), zdecydowanie źle (3%), nie wiem, trudno powiedzieć (17%).

W zakresie oceny atrakcyjności komunikacji publicznej we Wrocławiu, osoby biorące udział w ankiecie NIK najlepiej oceniały dostępność komunikacji publicznej (51,1% oceniających ją dobrze lub bardzo dobrze) oraz dostęp do informacji na temat komunikacji publicznej (42,6%).

(akta kontroli: tom IV, str. 11-13; tom V, str. 67-76, 80)

²¹⁹ Komunikacji miejskiej poświęcono również: [1] Wrocławską Diagnozę Społeczną z 2017 r. (próba wynosząca 2001 wywiadów), w której w rozdziale Komunikacja i system Transportu Publicznego w mieście opisano m.in. praktyki komunikacyjne mieszkańców oraz ich preferencje w zakresie transportu zbiorowego; [2] część pierwszą raportów podsumowujących zogniskowane wywiady grupowe na temat preferencji transportowych wrocławian z 2019 r. Badania jakościowe wśród ośmiu kategorii użytkowników przestrzeni miejskiej, wybranych ze względu na swój codzienny sposób przemieszczania się. W raportach zaprezentowano powody wykorzystywania poszczególnych środków transportu (w tym komunikacji miejskiej), ocenę atrakcyjności miejskiego transportu zbiorowego oraz działań mających na celu podnoszenie jego atrakcyjności; [3] raport z badań Wrocław bada ruch z 2019 r. (w ankiecie wzięło udział 2383 mieszkańców Wrocławia, w tym 427 z osiedla Gądów-Popowice Popołudnie.) – ujęto w nim odpowiedzi na pytania co respondentom przeszkadzało w codziennych podróżach różnymi środkami transportu, jakie były uciążliwości w podróżowaniu tramwajem, autobusem, a także jak oceniali swoje poczucie bezpieczeństwa we wskazanych środkach transportu” oraz jakie czynniki wpływały na wybór przez nich środka lokomocji; [4] raport z badań fokusowych z 2021 r. (na wybranej, reprezentatywnej grupie 12 osób aktywnych zawodowo, deklarujących możliwość rezygnacji z dojeżdżania do pracy samochodem osobowym) w którym zawarto informacje nt. preferencji, dotychczasowych doświadczeń oraz oczekiwań względem komunikacji miejskiej.

²²⁰ Tj. z zastosowaniem techniki indywidualnego wywiadu kwestionariuszowego PAPI (ang. Paper and Pencil Interview), losowo wybrana grupa 384 respondentów.

2.2.7. Struktura taboru autobusowego wykorzystywanego do komunikacji publicznej według norm emisji spalin kształtowała się następująco²²¹:

- MPK we Wrocławiu sp. z o.o. eksploatował następującą liczbę pojazdów o normach emisji spalin poniżej Euro V: w 2018 r. jeden pojazd o normie Euro II, 103 pojazdy o normie Euro III, jeden pojazd o normie Euro IV; w 2019 r. 59 pojazdów o normie Euro III i jeden pojazd o normie Euro IV; w 2020 r. trzy pojazdy o normie Euro III. W 2022 r. użytkowane były jedynie pojazdy spełniające normy Euro V i Euro VI²²². Ich liczba w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: Euro V - 102 (lata 2018-2019), 100 (2020 r.) i 99 (lata 2021-2023) oraz Euro VI odpowiednio 117, 167 i 227 (od 2020 r.). W okresie objętym kontrolą MPK sp. z o.o. zakupiła 13 autobusów o napędzie elektrycznym i od końca sierpnia 2023 r. pierwszy z nich został wprowadzony do floty komunikacji miejskiej;
- Dolnośląskie Linie Autobusowe sp. z o.o. eksploatowały pojazdy spełniające następujące normy: cztery szt. (2018 r.) i dwie szt. (2019 r.) Euro IV, 10 szt. (2018 r.), 15 szt. (2019 r.), dwie szt. (lata 2022-2023) Euro V oraz 29 szt. (2019 r.), 26 szt. (2020 r.), 44 szt. (2021 r.) i 46 szt. (lata 2022-2023) Euro VI.;
- Konsorcjum firm: A21 sp. z o.o., Kłosok sp. z o.o. i PKS Południe sp. z o.o.: jeden pojazd o normie Euro IV (w latach 2018-2021), jeden pojazd o normie (2022 r.) i pięć pojazdów (2023 r.) o normie Euro V oraz 17 (w latach 2018-2019 i 2022-2023), 18 (2020 r.) i 19 (2021 r.) pojazdów Euro VI;
- Michalczewski sp. z o.o. (podwykonawca MPK sp. z o.o.): 80 (2018 r.) i 70 (lata 2019-2023) pojazdów o normie Euro VI;
- Bus Marco Polo Wratislavia 1992 sp. z o.o. w latach 2021-2023: jeden pojazd o normie Euro IV i pięć pojazdów p normie Euro V;
- Mobilis sp. z o.o. (podwykonawca MPK sp. z o.o.) w latach 2020-2023: 30 pojazdów o normie Euro VI;
- Sevibus S.A. w latach 2018-2020: osiem, 10 i jeden²²³ pojazd o normie Euro V oraz pięć pojazdów o normie Euro VI;
- Warbus sp. z o.o. w latach 2018-2019: jeden i dwa pojazdy o normie Euro IV, trzy pojazdy o normie Euro V oraz 10 i dziewięć pojazdów o normie Euro VI.
(akta kontroli: tom I, str. 13-26; tom IV, str. 22-25, 266)

2.2.8-2.3.0. Urząd współpracował z gminami Aglomeracji Wrocławskiej w sposób sformalizowany od 2004 r. W latach objętych kontrolą prowadzono działania na rzecz rozszerzenia zakresu współpracy i rozwoju wspólnej komunikacji aglomeracyjnej, a ponadto integracji systemów taryfowo-biletowych.

W 2021 r. rozszerzono współpracę z gminą Kały Wrocławskie i Czernica organizując dla tych gmin połączenia autobusowe, a także nawiązano współpracę z gminą Żórawina, dzięki czemu uruchomiono nowe linie autobusowe łączące tą gminę z Wrocławiem przez obszar gminy Siechnice²²⁴ i gminy Kobierzyce. Do obsługi tych

²²¹ Na koniec poszczególnych lat, a w odniesieniu do 2023 r. według stanu na 26 maja.

²²² Opisana modernizacja taboru korespondowała z założeniami POP z dnia 16 lipca 2020 r., w którym zakładano wymianę pojazdów z normą emisji spalin Euro IV i niższą. Zaplanowaną do 2024 r. wartość wskaźnika osiągnięto już w 2021 r.

²²³ Odpowiednio w latach 2018, 2019 i 2020.

²²⁴ W 2019 r. na wniosek gminy Siechnice zlikwidowano część linii komunikacyjnych łączących Wrocław z wybranymi miejscowościami znajdującymi się na terenie tej gminy (w tym m.in. Siechnic, Św. Katarzyny i Żernik Wrocławskich). Rezygnacja nastąpiła z powodu m.in.: [1] wysokich kosztów finansowania publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Miasto, [2] braku wpływu gminy Siechnice na kontrolę jakości świadczonych usług oraz dokumentów przewozu osób i bagażu, [3] braku możliwości zwiększenia siatki połączeń komunikacyjnych (dot. obszaru i częstotliwości), [4] niezadowalającej jakości świadczonych usług (częste spóźnienia/brak realizacji kursów).

połączeń wprowadzano nowoczesne pojazdy, w tym również pojazdy autobusy przegubowe.

Miasto Wrocław m.in.: [1] organizowało spotkania²²⁵ z władzami gmin, prezentując kwestie transportowe, [2] inicjowało i włączało się w działania promujące transport publiczny w aglomeracji²²⁶ m.in. w kampanię informacyjną dotyczącą zakupu biletów, wspólne działania na rzecz zwiększenia dostępności transportu aglomeracyjnego dla osób z niepełnosprawnościami, a także [3] przygotowywało analizy i wspólne opracowania o charakterze strategicznym, w których zawarto propozycje i plany wspólnych działań na rzecz zrównoważonej mobilności, w tym rozwoju transportu publicznego²²⁷.

Skala przewozów w komunikacji międzygminnej²²⁸ kształtowała się następująco: liczba przewiezionych pasażerów 2,2 mln (2015 r.), 2,3 mln (2016 r.), 2,5 mln (2017 r.), 1,8 mln (2018 r.), 1,2 mln (2019 r.), 731 tys. (2020 r.), 878 tys. (2021 r.) i 1,1 mln (2022 r.)²²⁹, liczba zrealizowanych wozokilometrów to odpowiednio: 2 843 389 km, 2 968 456 km, 3 091 519 km, 3 046 882 km, 2 352 977 km, 2 447 699 km, 3 246 418 km, 4 070 007 km. Liczba pasażerów²³⁰ komunikacji miejskiej w transporcie kolejowym²³¹ wynosiła: dla pasażerów „wewnętrznych”²³² 0,5 mln (2015 r.), 0,7 mln (2016 r.), 0,8 mln (2017 r.), 1,3 mln (2018 r.), 1,8 mln (2019 r.) i 1,6 mln (2020 r.), a dla pasażerów „zewnętrznych”²³³ odpowiednio 0,9 mln, 1,0 mln, 1,5 mln, 2,4 mln, 4,1 mln oraz 2,9 mln.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. umowa zawarta pomiędzy Miastem a spółkami kolejowymi POLREGIO S.A. i Koleje Dolnośląskie S.A. nie zakładała prowadzenia badań liczby pasażerów, a od 1 lipca 2021 r. przestała obowiązywać. W konsekwencji w pociągach Kolei Dolnośląskich i PolRegio mieszkańcy aglomeracji wrocławskiej nie mogą już podróżować na podstawie okresowych biletów miejskich, Urbancard lub legitymacji uprawniającej do darmowego przejazdu. Od tego czasu Urząd oraz przewoźnicy nie mogą wypracować porozumienia w zakresie nowych warunków współpracy. Mimo prowadzenia rozmów w latach 2022-2023²³⁴ (przy udziale organizatora transportu kolejowego w regionie, tj. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego²³⁵) i przedstawienia przez Urząd oferty współpracy, nie doszło do powrotu ww. rozwiązania od 1 kwietnia 2023 r. Zgodnie z informacją uzyskaną 13 lipca 2023 r. dalsze negocjacje nie były kontynuowane. UMWD, jak wskazała Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD, mając na uwadze wątpliwości przedstawiane przez przewoźników i wymagające doprecyzowania w warunkach współpracy z Miastem Wrocław „przychyla się do stanowisk artykułowanych przez Przewoźników”.

²²⁵ W ramach Stowarzyszenia Aglomeracja Wroclawska oraz w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Wroclawskiego Obszaru Funkcjonalnego.

²²⁶ Z inicjatywy Wrocławia w gminach współpracujących z Miastem przeprowadzono testy pojazdów nisko i zeroemisyjnych, włączając w te działania społeczność lokalną gmin, media oraz władze samorządowe.

²²⁷ Były to m.in. Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wroclawskiego Obszaru Funkcjonalnego i Analiza funkcjonalno-finansowa opracowania i wdrożenia wspólnego systemu biletowego we Wroclawskim Obszarze Funkcjonalnym. Oba te opracowania zostały przygotowane z inicjatywy i na zlecenie Miasta we współpracy z gminami Aglomeracji Wroclawskiej.

²²⁸ W ramach linii 9xx.

²²⁹ Jak wyjaśniła Dyrektor DIT, przyczynami spadku liczby pasażerów w komunikacji międzygminnej były m.in. zakończenie współpracy z gminą Siechnice w 2019 r. oraz epidemia COVID-19.

²³⁰ Urząd nie posiadał danych nt. liczby zrealizowanych km w zakresie transportu, dla którego nie był organizatorem.

²³¹ Liczba pasażerów korzystających z Urbancard w związku z umową ze spółkami POLREGIO S.A. i Koleje Dolnośląskie S.A.

²³² Tj. rozpoczynających i kończących swoją podróż na terenie Wrocławia.

²³³ Tj. rozpoczynających lub kończących swoją podróż poza Wrocławiem.

²³⁴ Do 31 sierpnia.

²³⁵ Dalej: UMWD.

(akta kontroli: tom IV, str. 20-22, 260-261; tom V, str. 20-23, 50-51)

2.3.1. Liczba użytkowanych przez Urząd pojazdów samochodowych wynosiła 15 (w latach 2017-2018) oraz 16 (w latach 2019-2022). Flota pojazdów podlegała stopniowemu unowocześnieniu (biorąc pod uwagę normy emisyjności Euro). Do 2018 r. użytkowano jeden pojazd spełniający normę Euro IV, a do 2019 r. sześć pojazdów spełniających normę Euro V. Od 2020 r. użytkowano jedynie pojazdy spełniające normę Euro VI (których liczba wzrastała od sześciu w latach 2017-2019 do 12 od 2020 r.) oraz pojazdy EV²³⁶ (ich liczba również rosła: od dwóch w latach 2017-2018 do czterech od 2019 r.). Pojazdy elektryczne stanowiły 25% floty pojazdów użytkowanych przez Urząd, spełniając tym samym wymóg minimalnego progu 10% przewidzianego w art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności. Jak oświadczył Sekretarz Miasta, Dział Transportu Wydziału Obsługi UMW na bieżąco prowadził ewidencję i analizę przebiegu oraz kosztów eksploatacji pojazdów. Przy dostosowywaniu floty samochodowej brano pod uwagę potrzeby transportowe Urzędu oraz dążenie do zapewnienia sprawnej realizacji zadań i organizacji pracy miejskich jednostek organizacyjnych.

Liczba pojazdów samochodowych użytkowanych przez jednostki miejskie wraz z instytucjami kultury oraz spółkami jednoosobowymi i z większościovym udziałem Gminy Wrocław²³⁷, ulegała zwiększeniu w latach 2017-2022 i wynosiła: 430 (2017 r.), 442 (2018 r.), 459 (2019 r.), 467 (2020 r.), 480 (2021 r.) i 486 (2022 r.). W odniesieniu do 2017 r. liczba pojazdów wzrosła o 56 szt., tj. o 13%. Przedmiotowa flota ulegała stopniowej modernizacji. Liczba pojazdów o normie Euro II²³⁸, Euro III²³⁹, Euro IV²⁴⁰, Euro V²⁴¹, a także niespełniających normy Euro II²⁴² uległa zmniejszeniu z 200 w 2017 r. do 149 w 2022 r., tj. o 51 szt. (25,5%). Zwiększała się liczba pojazdów o normie Euro VI, pojazdów EV oraz czterokołowców EV z 230 w 2017 r. do 337 w 2022 r., tj. o 107 szt. (46,6%).

W ww. okresie zmiany²⁴³ we flocie samochodów dotyczyły: [1] Zespołu Szkół nr 2 we Wrocławiu, [2] Centrum Kształcenia Ustawicznego, [3] ZDiUM, [4] DIT, [5] Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, [6] Miejskiego Centrum Usług Socjalnych, [7] Młodzieżowego Centrum Sportu, [8] Wrocławskiego Centrum Integracji, [9] Wrocławskiego Centrum Opieki i Wychowania, [10] Wrocławskiego Parku Wodnego S.A., [11] Stadionu Wrocław Sp. z o.o., [12] WKS Śląsk S.A., [13] ARAW S.A., [14] MPWiK S.A. Jak oświadczył Wiceprezydent Wrocławia, w zależności od specyfiki działalności poszczególnych podmiotów modyfikacja floty pojazdów była uzasadniona m.in.: [1] realizacją, zwiększaniem się liczby zadań statutowych, [2] poszerzaniem zakresu działalności (rozwojem sieci dystrybucji, obsługą, przyjmowaniem w zarząd nowych obiektów sportowych i rekreacyjnych, otwieraniem nowych placówek, rozwojem eksploatowanej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej itd.), [3] koniecznością zastąpienia starych, nieekonomicznych pojazdów, [4] obowiązkiem użytkowania aut elektrycznych wynikającym z ustawy o elektromobilności czy [5] działalnością operacyjną spółki i warunkami umów podpisanych z partnerami motoryzacyjnymi.

(akta kontroli: tom IV, str. 80-83, 89, 349-354; tom V, str. 4)

²³⁶ Ang. Electric Vehicles. Samochody w pełni elektryczne.

²³⁷ Bez zakładów opieki zdrowotnej.

²³⁸ 20 szt. w 2017 r., sześć szt. (w tym jeden sprzedany w 2023 r.) w 2022 r.

²³⁹ 30 szt. w 2017 r., 15 szt. w 2022 r.

²⁴⁰ 64 szt. w 2017 r., 47 szt. w 2022 r.

²⁴¹ 78 szt. w 2017 r., 73 szt. w 2022 r.

²⁴² Osiem szt. w 2017 r., osiem (w tym jeden pojazd zabytkowy) szt. w 2022 r.

²⁴³ Zakup/otrzymanie/udostępnienie nowych pojazdów, zawieranie umów najmu, wymiana dotychczasowych bez zwiększenia liczby pojazdów.

2.3.2. Urząd wykonując, zlecając lub powierzając realizację zadań publicznych innym podmiotom wymagał od wykonawców łącznego udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych zgodnie z wymogami art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, tj. na poziomie minimum 10% floty²⁴⁴. W związku m.in. z przedmiotowymi wymogami przyjęto zarządzenie nr 7227/22 Prezydenta Wrocławia z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie zapewnienia wykorzystania pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym przy wykonywaniu zadań publicznych na zlecenie Gminy Wrocław oraz zapewnienia minimalnych poziomów docelowych udziału niskoemisyjnych i zeroemisyjnych pojazdów w całkowitej liczbie pojazdów objętych zamówieniami publicznymi²⁴⁵. W § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 tego zarządzenia określono wymóg udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym na poziomie 10% od 1 stycznia 2022 r. oraz 30% od 1 stycznia 2025 r.

Łączna liczba umów w przedmiotowym zakresie wynosiła 411, z czego 374 (tj. niemalże 91%) z nich zawierało zapisy dotyczące elektromobilności. Pozostałe 37 umów (9%), nie zawierało takich zapisów w związku z tym, że termin ich obowiązywania kończył się przed 31 grudnia 2025 r.²⁴⁶.

W ramach badanej próby przeanalizowano:

- pięć ogłoszeń konkursowych²⁴⁷ dot. umów o najwyższej wartości z 18 umów dofinansowanych przez Biuro Sportu i Rekreacji UMW;
- 10 ogłoszeń konkursowych i jeden zamiar zlecenia o najwyższych wartościach spośród łącznej liczby 104²⁴⁸ otwartych konkursów ofert/zamiarów zlecenia realizacji zadania publicznego Wydziału Partycypacji Społecznej UMW,

do których przepisy o elektromobilności miały zastosowanie. Wszystkie zbadane ogłoszenia konkursowe oraz zamiar zlecenia zawierały ww. wymóg udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym na poziomie minimum 10%.

(akta kontroli: tom IV, str. 25-26, 44-47, 90, 356-357, 400-401)

2.3.3. W okresie objętym kontrolą UMW udzielił: [1] 11 zamówień publicznych, których przedmiotem był zakup pojazdu²⁴⁹: dwa w 2018 r., trzy w 2019 r., dwa w 2020 r., trzy w 2021 r., jedno w 2023 r.; [2] jednego zamówienia publicznego dot. leasingu jednego pojazdu w 2022 r.; [3] trzech zamówień publicznych mających za przedmiot najem pojazdów elektrycznych: jednego w 2019 r. (osiem pojazdów), dwóch w 2022 r. (trzy pojazdy). We flocie samochodowej UMW nie było pojazdów kategorii M2, N1, N2 oraz N3. W ramach kategorii pojazdów M1 objętych zamówieniami publicznymi, których przedmiotem był najem pojazdów udział pojazdów elektrycznych w całkowitej liczbie pojazdów wynosił 100%. W przypadku zamówień publicznych mających za przedmiot zakup oraz leasing nie ujmowano samochodów elektrycznych²⁵⁰.

(akta kontroli: tom IV, str. 26-27, 357, 511)

²⁴⁴ Dla floty Urzędu w drugim półroczu 2022 r. było to 12,4%.

²⁴⁵ Wcześniej zarządzenie nr 1984/19 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2019 r.

²⁴⁶ W konsekwencji nie podlegały rygorowi art. 76 ust. 2 ustawy o elektromobilności.

²⁴⁷ Z 10 o najwyższej wartości.

²⁴⁸ Z tego dziewięć zostało unieważnionych bądź odwołanych. W wyniku rozstrzygnięć pozostałych zawarto 352 umowy dotacyjne.

²⁴⁹ Każde zamówienie dotyczyło jednego pojazdu.

²⁵⁰ Zgodnie z oświadczeniem Zastępcy Dyrektora Wydziału Obsługi Urzędu, było to uzasadnione ekonomicznie, tj. m.in. wysoką ceną zakupu pojazdu elektrycznego, niewystarczającym zasięgiem, długim czasem ładowania baterii, a ponadto słabo rozwiniętą infrastrukturą stacji ładowania pojazdów elektrycznych.

2.3.4. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności, Urząd sporządził dwie (w 2018 r. i 2021 r.) analizy kosztów i korzyści²⁵¹. Analizy te²⁵² zawierały analizę finansowo-ekonomiczną, oszacowanie efektów środowiskowych oraz analizę społeczno-ekonomiczną. W AKK z 2018 r. wskazano, że przy dofinansowaniu zewnętrznym, zastosowanie pojazdów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej w zaproponowanym wariantcie W2²⁵³ było opłacalne z punktu widzenia analizy finansowo-ekonomicznej.

W 2020 r. w związku z dynamicznymi zmianami sytuacji rynkowej²⁵⁴ sporządzono aktualizację AKK z 2018 r. Przedmiotowa aktualizacja wskazała na wyższe koszty inwestycji oraz eksploatacji autobusów elektrycznych w porównaniu z 2018 r. W konsekwencji wskazano, że w 2020 r. zarówno w aspekcie finansowym, ekonomicznym, jak również środowiskowym, wdrożenie autobusów elektrycznych we Wrocławiu nie było opłacalne.

Analiza kosztów i korzyści z 2021 r.²⁵⁵ wykazała, że inwestycja w autobusy elektryczne akumulatorowe oraz elektryczne z wodorowymi ogniwami paliwowymi jest nieopłacalna pod względem finansowym. Zauważono w niej jednak, że Miasto mając na uwadze korzyści ekologiczne i eksploatacyjne autobusów elektrycznych, powinno podjąć się zakupu takich pojazdów przy uzyskaniu odpowiedniego wsparcia zewnętrznego.

(akta kontroli: tom IV, str. 27, 198, 257, 269-274)

2.3.5. Pojazdy wykorzystywane w działalności Urzędu oraz jego jednostek organizacyjnych, samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów realizujących zadania komunalne posiadały aktualne badania techniczne i spełniały wymogi w zakresie emisji spalin.

W ramach badanej próby, wykorzystując dane wygenerowane elektronicznie z bazy www.historiapojazdu.gov.pl pozytywnie zweryfikowano²⁵⁶ posiadanie ważnych badań technicznych przez 11 najstarszych pojazdów samochodowych użytkowanych w 2022 r. przez jednostki miejskie (w tym instytucje kultury oraz spółki jednoosobowe i z większościami udziałem Miasta) posiadających normę Euro II lub niespełniających tej normy oraz 15 najstarszych autobusów użytkowanych w 2022 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w ramach zlecenia przez NIK kontroli doraźnej stanu technicznego pojazdów w zakresie emisji spalin, przeprowadził badanie 11 pojazdów²⁵⁷ (w tym trzech autobusów, czterech samochodów specjalnych, dwóch ciężarowych, jednego osobowego oraz jednego ciągnika samochodowego). W każdym przypadku wynik badania był pozytywny.

²⁵¹ Analiza kosztów i korzyści z 2018 r. oraz jej aktualizacja z 2020 r. zostały opracowane przez Wydział Mechaniczny Politechniki Wrocławskiej. Za przygotowanie analizy z 2021 r. odpowiadał Zespół Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.

²⁵² Oraz aktualizacja z 2020 r.

²⁵³ Wariant inwestycyjny, obejmujący wprowadzenie do floty użytkowanych pojazdów autobusów o napędzie elektrycznym, doładowywanych energią z ładowarek pantografowych (na krańcach trasy) oraz ładowarek typu Plug-in (w zajezdni).

²⁵⁴ Spowodowanymi m.in. wzrostem cen energii elektrycznej (co miało wpływ na koszty eksploatacji taboru elektrycznego) oraz zmianami dostępnych źródeł finansowania zewnętrznego, z których Miasto mogło pozyskać środki na inwestycje.

²⁵⁵ Prace AKK z 2021 r., zakończono 10 grudnia 2021 r. Następnie 27 grudnia 2021 r. została przekazana (drogą elektroniczną) do trzech ministerstw: Aktywów Państwowych, Klimatu i Środowiska oraz Rozwoju i Technologii.

²⁵⁶ Według stanu na 6 lipca 2023 r.

²⁵⁷ Były to pojazdy użytkowane przez: [1] Bus Marco Polo Wratislavia 1992 sp. z o.o. (trzy szt.), [2] Wrocławski Tor Wyścigów Konnych – Partynice (dwie szt.), [3] Centrum Kształcenia Ustawicznego (jedna szt.), [4] Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. (trzy szt.), czwarty z pojazdów, który miał podlegać badaniom został przekazany na licytację Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (w związku z m.in. uchwałą Zarządu MPK sp. z o.o. we Wrocławiu nr 13/2023 z 7 lutego 2023 r. w sprawie udzielenia darowizny na rzecz Fundacji WOŚP) i na aukcji uzyskano kwotę 37 879 zł, [5] Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S. A. (dwie szt.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na podstawie próby obejmującej 19 parkingów „Parkuj i Jedź” wybudowanych w latach 2017-2018 i 2020-2021 stwierdzono, że parking przy przystankach komunikacji miejskiej Opolska-Głubczycka o ogólnej liczbie 162 miejsc parkingowych posiadał sześć miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, tj. 3,7% ogólnej liczby stanowisk, co było niezgodne z art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵⁸. W myśl tego przepisu stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinny stanowić 4% ogólnej liczby stanowisk postojowych, jeśli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100, czyli liczba wymaganych miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych wynosi siedem.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIT, zbyt mała liczba miejsc parkingowych dla pojazdów osób z niepełnosprawnościami to oczywisty błąd projektowy, który zostanie skorygowany w obszarze parkingu.

(akta kontroli: tom I, str. 145-146; tom IV, str. 33, 406)

2. *Plan transportowy na lata 2016-2022* nie zawierał określenia linii komunikacyjnych, na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania, co było niezgodne z art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nieprawidłowość ta²⁵⁹ została już stwierdzona w ramach kontroli NIK P/19/020 – Wsparcie rozwoju elektromobilności²⁶⁰, a jeden z wniosków pokontrolnych dotyczył podjęcia efektywnych działań na rzecz aktualizacji treści *Planu transportowego* Wrocławia w zakresie określenia przedmiotowych linii komunikacyjnych oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania. Mimo to nie zaktualizowano przedmiotowego planu transportowego przez cały okres jego obowiązywania, tj. do końca 2022 r., chociaż zgodnie z art. 80 ustawy o elektromobilności, plan transportowy powinien zostać zaktualizowany do 22 lutego 2019 r. Wymagania ustawy o elektromobilności uwzględniono dopiero w nowym *Planie transportowym na lata 2023-2027*.

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, wejście w życie ustawy o elektromobilności nałożyło na gminy liczne obowiązki. We Wrocławiu w pierwszej kolejności zdecydowano o zleceniu wykonania (ukończonych w grudniu 2018 r.) analizy kosztów i korzyści. Następnie Miasto podjęło działania na rzecz aktualizacji planu transportowego polegające na ujęciu w harmonogramie zamówień publicznych na rok 2020 Urzędu Miejskiego Wrocławia²⁶¹ opracowania przedmiotowej aktualizacji wraz z wykonaniem prognozy oddziaływania na środowisko oraz wyłożeniem planu i wymaganymi konsultacjami społecznymi. Jednakże ze względu na wystąpienie epidemii COVID-19 termin ogłoszenia przetargu na wykonanie dokumentu został przesunięty. Ostatecznie nowy plan transportowy na lata 2023-2027 przyjęto uchwałą nr LXI/1598/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązek aktualizacji planu transportowego w zakresie określenia linii komunikacyjnych, na których przewidywane było

²⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.

²⁵⁹ Zgodnie z art. 80 ustawy o elektromobilności, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, należało zaktualizować 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 dnia 22 lutego 2019 r.

²⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne o sygn. LWR.410.020.01.2019 podpisane 13 stycznia 2020 r.

²⁶¹ Harmonogram opublikowany 16 stycznia 2020 r. w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem: <http://bip.um.wroc.pl/artypublik/658/43722/plan-postepowan-o-udzielenie-zamowien-publicznych-w-umw-na-2020-rok> (dostęp: 30 sierpnia 2023 r.)

wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania wynika wprost z ustawy o elektromobilności (w związku z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym), która nie przewiduje okoliczności, uzasadniających możliwość odstąpienia od jego realizacji.

(akta kontroli: tom I, str. 359-480; tom IV, str. 497-498)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd stworzył warunki dla transportu sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych, podejmując, co do zasady, prawidłowe i rzetelne działania w tym zakresie. Wrocław znajdował się na etapie przygotowawczym do ewentualnego²⁶² ustanowienia SCT, wprowadzono strefy ruchu Tempo-30 oraz realizowano inwestycje infrastrukturalne mające na celu m.in. redukcję zanieczyszczeń z transportu. Urząd podejmował działania na rzecz zapewnienia dostępnej, atrakcyjnej i niskoemisyjnej komunikacji publicznej, która mogła stanowić konkurencyjną alternatywę dla transportu indywidualnego. UMW współpracował z sąsiednimi gminami w ramach organizacji wspólnej komunikacji publicznej, jednakże do dnia zakończenia kontroli nie zawarto porozumienia ze spółkami kolejowymi w zakresie umożliwienia mieszkańcom aglomeracji wrocławskiej podróżowania na podstawie okresowych biletów miejskich, Urbancard lub legitymacji uprawniającej do darmowego przejazdu. Wrocław w latach 2017-2018 i 2020-2021 rozbudowywał system parkingów „Parkuj i Jedź” w pobliżu węzłów przesiadkowych o dodatkowe 19 parkingów (1 140²⁶³ miejsc parkingowych). UMW współpracował z sąsiednimi gminami w ramach organizacji wspólnej komunikacji publicznej. Urząd w ramach działalności własnej oraz swoich jednostek organizacyjnych, samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów realizujących zadania komunalne wykorzystywał pojazdy, które nie emitowały nadmiernych zanieczyszczeń oraz zapewnił 25%, tj. spełniający wymogi określone w art. 68 ustawy o elektromobilności, udział pojazdów niskoemisyjnych we flocie pojazdów Urzędu. Ponadto UMW wykonując, zlecając lub powierzając wykonywanie zadań publicznych innym podmiotom wymagał od wykonawców min. 10% udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych. Urząd dwukrotnie (w 2018 r.²⁶⁴ i 2021 r.) sporządzał analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych.

Podczas realizacji powyższych działań nie ustrzeżono się jednak następujących nieprawidłowości, polegających na tym że: **[1]** nie zapewniono jednego miejsca parkingowego dla osób niepełnosprawnych na parkingu „Parkuj i Jedź” przy przystankach komunikacji miejskiej Opolska-Głubczycka (zamiast wymaganych ustawowo siedmiu powstało sześć), oraz **[2]** nie podjęto skutecznych działań w celu niezbędnej aktualizacji planu transportowego obowiązującego w latach 2106-2022 w przedmiocie określenia linii komunikacyjnych, na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania.

²⁶² Uzależnionego od decyzji radnych Rady Miejskiej Wrocławia.

²⁶³ 1 144 biorąc pod uwagę cztery miejsca postojowe dla motocykli.

²⁶⁴ Dokument z 2018 r. został zaktualizowany w 2020 r.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W programach ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego²⁶⁵ uchwalonych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego jednym z działań zmierzających do ich realizacji była m.in. coroczna kontrola prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów na stacjach kontroli pojazdów (2017 r.), zaś jeden ze środków służących ochronie wrażliwych grup ludności stanowiły wzmożone kontrole stanu technicznego pojazdów (2020 r. i 2022 r.). Do przyjętego przez Radę Miejską Wrocławia „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030”²⁶⁶ nie zgłoszono zadań dotyczących nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów oraz wspólnych działań z organami kontroli ruchu drogowego w celu wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Poprzednio obowiązujący program ochrony środowiska także nie zawierał wspomnianych zadań²⁶⁷.

(akta kontroli: tom IV, str. 27-32, 49-79)

Zadania z zakresu kontroli przedsiębiorców prowadzących SKP, w latach 2018-2022, realizowane były przez pracowników Wydziału Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu.

W planach kontroli i sporządzonych do nich korektach, w poszczególnych latach objętych badaniem, zaplanowano kontrolę następującej liczby SKP: 64 w 2018 r., 67 w 2019 r. i 63 w latach 2020-2022. W tym okresie przeprowadzono łącznie 306 kontroli, tj. 62 w 2018 r., 63 w 2019 r., 60 w 2020 r. i 2021 r. oraz 61 w 2022 r.²⁶⁸ Różnica pomiędzy planowaną liczbą kontroli w ww. okresie, a faktycznie wykonaną wynikała ze zmian w liczbie SKP prowadzących działalność w danym roku. Przeprowadzone badanie²⁶⁹ obejmujące próbę 285 spośród 306 zrealizowanych kontroli SKP w latach 2018-2022²⁷⁰, wykazało, że 175 kontroli (61%) zostało przeprowadzonych co najmniej raz w roku, zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy prd. Natomiast w 110 przypadkach (39%) kontrole przeprowadzono po upływie ww. terminu (liczonego jako kolejnych 12 miesięcy), tj. z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 573 dni, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 13-26; tom II, str. 492-707; tom III, str. 1-279, 282-285)

W 24 spośród 306 przeprowadzonych przez UMW kontroli, stwierdzono łącznie 26 nieprawidłowości²⁷¹ związanych z eliminowaniem pojazdów nadmiernie emitujących

²⁶⁵ Tj.: [1] uchwała nr XL/1330/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w powietrzu; [2] uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych; [3] uchwała nr XLVII/940/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska, w której w 2020 r. został przekroczony poziom docelowy ozonu w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych. Dalej: POP.

²⁶⁶ Przyjęty uchwałą nr XLVI/1194/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r.

²⁶⁷ Program ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025, przyjęty uchwałą nr XLVIII/1137/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 listopada 2017 r.

²⁶⁸ W kontrolowanym okresie z rejestru działalności regulowanej zostało skreślonych 14 przedsiębiorców, w tym: dwóch w 2018 i 2022 r., czterech w 2019 r. i trzech w 2020 i 2021 r.

²⁶⁹ Badanie obejmowało trzy 12-miesięczne okresy pomiędzy przeprowadzonymi kontrolami danej SKP, licząc od ostatniej kontroli wstecz.

²⁷⁰ Liczba kontroli objętych badaniem prezentowała się następująco: 55 w 2018 r. i 2022 r., 59 w 2019 r. i 2020 r. oraz 57 w 2021 r.

²⁷¹ Trzy w 2018 r., dziewięć w 2019 r., cztery w 2020 r. i pięć w 2021 r. i 2022 r.

zanieczyszczenia, polegających na nieprawidłowym wykonaniu pomiaru emisji zanieczyszczeń (15 przypadków²⁷²), na braku ważnego świadectwa legalizacji analizatora spalin (10 przypadków²⁷³) oraz – w jednym przypadku – na braku sondy pomiaru temperatury oleju silnika²⁷⁴. Z protokołów ww. kontroli wynikało, że w latach 2017-2021²⁷⁵ uprawnieni diagności wykonali łącznie 1339 badań technicznych pojazdów przy użyciu analizatora spalin nieposiadającego ważnego świadectwa legalizacji, z czego: 236 w 2017 r., 484 w 2018 r., 286 w 2019 r., 319 w 2020 r. i 14 w 2021 r.

W każdym przypadku wydano zalecenia pokontrolne, określając jednocześnie 14-dniowy termin przekazania informacji o podjętych środkach zmierzających do poprawy działalności SKP. We wskazanym terminie przedsiębiorcy poinformowali o podjętych działaniach. Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśniła, że w przyjętym modelu kontroli SKP, sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych następowało w trakcie najbliższej kontroli planowej. O skuteczności tego założenia, jak wskazała, dowodzi fakt, że na 24 kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości, taka sama nieprawidłowość w następnym roku pojawiła się tylko raz.

Prezydent wyjaśnił, że uprawnienia w zakresie nadzoru nad SKP na podstawie obowiązujących przepisów prawa są wystarczające do oceny prawidłowości ich działalności pod kątem sposobu przeprowadzania badania emisji spalin. Niemniej w oparciu o doświadczenia pracowników prowadzących kontrole SKP zidentyfikowano następujące trudności: **[1]** obecność kontrolerów Urzędu w trakcie przeprowadzania badania technicznego pojazdu i prawidłowości jego wykonania przez diagnostę; **[2]** konieczność realizacji innych działań w trakcie kontroli przy jednoczesnym istnieniu ustawowego upoważnienia do przeprowadzenia wyłącznie kontroli kompleksowych; **[3]** kształt przepisów sankcyjnych łączących w sobie uznaniowość, brak powiązania pomiędzy nieprawidłowością a sankcją, a także znaczącą dolegliwość dla przedsiębiorców i diagnostów, co może skutkować narażeniem pracowników Urzędu na agresję lub otrzymywanie propozycji korupcyjnych; **[4]** brak regulacji dotyczących minimalnego czasu badania technicznego pojazdu, co może skutkować nieproporcjonalną do wymiaru zatrudnienia diagnostów liczbą zarejestrowanych badań na danej stacji. W celu wyeliminowania powyższych trudności Prezydent wskazał następujące propozycje: **[1]** wprowadzenie obowiązkowego monitoringu stanowisk kontrolnych na SKP, zapewniającego co najmniej możliwość odczytu numeru rejestracyjnego pojazdu oraz obserwacji jakie czynności podczas badania diagnosta wykonał wraz z obowiązkiem przechowywania nagrania przez minimum 14 dni, albo wykonywania zdjęć badanego pojazdu i umieszczania ich w rejestrze badań technicznych przez co najmniej dwa lata; **[2]** zapewnienie organowi nadzoru zdalnego wglądu do rejestru badań każdej stacji zlokalizowanej na obszarze jego właściwości w czasie rzeczywistym oraz za okres co najmniej 14 dni przed dniem wglądu; **[3]** wprowadzenie obowiązku używania urządzeń rejestrujących pomiar emisji spalin (analizator spalin oraz dymomierz) wyposażonych fabrycznie w mechanizm zapisywania wybranych danych (w postaci daty, godziny, numeru badania, numeru rejestracyjnego pojazdu, trybu i wyniku pomiaru) oraz ich przechowywania na urządzeniach przez co najmniej 14 dni

²⁷² Cztery w 2019 r., trzy w 2020 r. i 2021 r. oraz pięć w 2022 r. Pracownicy Urzędu w czasie kontroli SKP, obserwując przebieg badania pojazdów przez diagnostów, dokonywali sprawdzenia prawidłowości ich wykonywania.

²⁷³ Trzy w 2018 r., cztery w 2019 r., jeden w 2020 r. i dwa w 2021 r.

²⁷⁴ W 2019 r. sonda stanowiła element wyposażenia urządzenia (analizatora spalin), sprawdzanego w toku kontroli przez pracowników Urzędu, a jej brak uniemożliwił przeprowadzenie badania emisji spalin. Kontrolerzy Urzędu ustalili, że w 2019 r. przeprowadzono 189 badań technicznych pojazdów przy użyciu analizatora spalin bez wymaganej sondy.

²⁷⁵ Dotyczy okresu, w którym stwierdzono brak ważnej legalizacji urządzeń.

w postaci niezmodyfikowanej; [4] wprowadzenie możliwości przeprowadzania kontroli SKP w zakresie wyłącznie prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów oraz bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, na podstawie legitymacji służbowych, jak również pod nieobecność przedsiębiorcy (przesłanka bezpośredniego zagrożenia dla środowiska wskazana w art. 48 ust. 11 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁷⁶ nie jest wystarczająca); [5] wprowadzenie możliwości rejestrowania obrazu i dźwięku podczas kontroli; [6] wprowadzenie legalnej definicji przesłanki „rażącego naruszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej”; [7] wprowadzenie systemu sankcji wobec przedsiębiorców oraz diagnostów uwzględniającego istotność naruszeń, w tym polegającego na ewentualnym przyznawaniu punktów karnych oraz właściwym sankcjonowaniu po zebraniu odpowiedniej ich liczby lub kar finansowych z odpowiednią gradacją w stosunku do stwierdzonych nieprawidłowości; [8] powiązanie możliwych do przeprowadzenia na danej stacji badań z łącznym miarem czasu pracy zatrudnionych w niej diagnostów.

(akta kontroli: tom II, str. 492-707; tom III, str. 1-95, 521-526)

W latach 2018-2022 SKP funkcjonujące na terenie Wrocławia przeprowadziły łącznie 1 347 817 badań technicznych pojazdów, w tym: 253 176 w 2018 r., 265 378 w 2019 r., 266 412 w 2020 r., 272 287 w 2021 r. i 290 564 w 2022 r. Z tego 6215 badań zakończyło się wynikiem negatywnym ze względu na niespełnienie wymagań technicznych związanych z emisją spalin, tj.: 1457 w 2018 r., 1515 w 2019 r., 1174 w 2020 r., 991 w 2021 r. i 1078 w 2022 r.

(akta kontroli: tom III, str. 517-518)

W latach 2018-2022 organy kontroli ruchu drogowego przeprowadziły następującą liczbę kontroli stanu technicznego pojazdów w zakresie emisji spalin na terenie Wrocławia: Policja – 180 w 2018 r., 255 w 2019 r. i 78 w 2022 r.²⁷⁷; ITD – 37 w 2018 r., 33 w 2019 r., 27 w 2020 r., 45 w 2021 r. i 24 w 2022 r. Z tego w czterech (2019 r.) i sześciu przypadkach (2020 r., 2021 r., 2022 r.) zatrzymano dowody rejestracyjne i pozwolenia czasowe pojazdów, które nie spełniały wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Natomiast na terenie województwa dolnośląskiego w ww. okresie przeprowadzono łącznie 625 kontroli²⁷⁸, w czasie których zatrzymano 142 dowody rejestracyjne (pozwolenia czasowe)²⁷⁹.

(akta kontroli: tom III, str. 493-498)

W Urzędzie nie prowadzono analiz przyczyn zatrzymania przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych pojazdów (pozwoleń czasowych) w odniesieniu do SKP, które przeprowadziły badania techniczne i dopuściły do ruchu te pojazdy. Sekretarz Miasta oświadczył, że Urząd nie gromadzi informacji o liczbie zatrzymanych przez ww. organy dokumentów pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Wskazał, że do organów rejestrujących wpływa znikoma liczba informacji o zatrzymanych dowodach rejestracyjnych.

(akta kontroli: tom IV, str. 27-32)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2018-2022 spośród 285 objętych badaniem kontroli, pracownicy Wydziału Kontroli UMW przeprowadzili 110 kontroli (39%) SKP z przekroczeniem rocznego

²⁷⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm. Dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

²⁷⁷ Kontrole obejmowały miasto Wrocław i powiat wrocławski (brak możliwości rozdzielania tych danych). Policja nie gromadziła danych w zakresie zatrzymanych dowodów rejestracyjnych lub pozwoleń czasowych wyłącznie w zakresie emisji spalin.

²⁷⁸ Z czego 153 w 2018 r., 126 w 2019 r., 104 w 2020 r., 137 w 2021 r. i 105 w 2022 r.

²⁷⁹ Z czego 36 w 2018 r., 38 w 2019 r., 27 w 2020 r., 18 w 2021 r. i 23 w 2022 r.

okresu (liczonego jako 12 kolejnych miesięcy) od poprzedniej kompleksowej kontroli, co było działaniem niespełniającym wymogu wynikającego z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy prd, zgodnie z którym starosta w ramach wykonywanego nadzoru co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę SKP. Przekroczenie terminu wyniosło od dwóch do 573 dni. Dotyczyło to następujących przypadków²⁸⁰:

- 1) do miesiąca – 41 przypadków,
- 2) w przedziale pomiędzy jeden miesiąc a dwa miesiące – 29 przypadków,
- 3) w przedziale pomiędzy dwa a trzy miesiące – 17 przypadków,
- 4) w przedziale pomiędzy trzy a cztery miesiące – 11 przypadków,
- 5) w przedziale pomiędzy cztery a pięć miesięcy – 3 przypadki,
- 6) w przedziale pomiędzy pięć a sześć miesięcy – 3 przypadki,
- 7) powyżej sześciu miesięcy – 6 przypadków.

Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśniła, że w Urzędzie jest znana opinia NIK, zgodnie z którą znaczenie zwrotu „co najmniej raz w roku”, zawartego w ustawie prd, należy rozumieć jako „nie rzadziej niż 365/366 dni”. Pogląd ten, jak wyjaśniła, był w miarę możliwości respektowany przy realizacji planów kontroli SKP za lata ubiegłe. Natomiast w latach 2020-2022 uległo to znaczącej dezorganizacji. Przyczynami tego stanu rzeczy były przede wszystkim ogłoszone stany epidemii oraz zagrożenia epidemicznego oraz – w okresie od marca do czerwca 2022 r. – napływ uchodźców z Ukrainy. Największe utrudnienia dotyczące prowadzenia kontroli były związane z faktycznym brakiem personelu z uwagi na zwiększoną liczbę absencji chorobowych oraz oddelegowaniem trzech z czterech pracowników zajmujących się kontrolami SKP do zadań związanych z obsługą uchodźców z Ukrainy. W tej sytuacji, zdaniem Dyrektora Wydziału Kontroli, przyjęcie sztywnych dat kontroli było nie tylko niemożliwe, ale stwarzało również realne zagrożenie dla całkowitego wykonania planu. Wyjaśniła również, że interpretacja zwrotu „co najmniej raz w roku” nie pozwala na bezkrytyczne przyjęcie opinii NIK, iż wyraża on maksymalny odstęp czasu. Podstawą dla takiej interpretacji właściwsze byłoby – jak wskazała – określenie „corocznie” lub „raz na rok” tak jak uczyniono to w art. 5 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²⁸¹ lub w § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁸². Niewątpliwie funkcję „maksymalnego odstępu czasu” wyraża również art. 81 ust. 6 ustawy prd, zgodnie z którym trzecie i następne okresowe badanie techniczne większości pojazdów przeprowadza się przed upływem kolejnego roku od dnia przeprowadzenia badania. Zdaniem Dyrektora Wydziału Kontroli powyższe przykłady wskazują jednoznacznie, że jeśli wolą prawodawcy byłoby przeprowadzanie kontroli SKP w terminach sugerowanych przez NIK, to posługując się sprawdzonymi narzędziami byłby w stanie precyzyjnie obowiązek taki określić. Wskazała ponadto, że interpretacja konkretnego zwrotu ustawowego nie może pomijać praktyki przyjętej na gruncie innych ustaw, jak np. w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸³, gdzie identyczny zwrot jest interpretowany przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego jako obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowej obiektu

²⁸⁰ Szczegółowy opis zawarto w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1093, ze zm. Zgodnie z tym przepisem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego corocznie składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informację o działalności Sądu Najwyższego oraz stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa.

²⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 822. Zgodnie z tym przepisem w przypadku obiektów, w których cyklicznie zmienia się jednocześnie grupa powyżej 50 użytkowników, w szczególności: szkół, przedszkoli, internatów, domów studenckich, praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji należy dokonać - co najmniej raz na rok, jednak w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia rozpoczęcia korzystania z obiektu przez nowych użytkowników.

²⁸³ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku.

budowlanego w dowolnym dniu następnego roku²⁸⁴. Ponadto wyjaśniła, że prowadzenie kontroli SKP w terminie sugerowanym przez NIK napotyka na szereg trudności, czego dowodzą nawet pozbawione szczególnych zdarzeń lata 2018 i 2019. Wyjaśniła przy tym, że kontrole SKP podlegają regułom prowadzenia kontroli u przedsiębiorców, z czym wiąże się uprzednie zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli, uzyskanie wiedzy o jego skutecznym doręczeniu oraz rozpoczęcie kontroli w ustawowym terminie. Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśniła również, że priorytetem było zrealizowanie kontroli wobec wszystkich SKP wskazanych w planach kontroli przy dochowaniu najwyższej staranności i objęcia kontrolą jak największej liczby aspektów funkcjonowania stacji, w tym ze szczególnym uwzględnieniem badania technicznego pojazdu, obejmującego m.in. badanie emisji spalin.

(akta kontroli: tom III, str. 83-279, 282-285)

Zdaniem NIK sformułowanie „co najmniej raz w roku” użyte w art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy prd, oznacza termin ciągły (liczony bez przerwy), a więc kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu. Za początkowy dzień terminu należy uznać dzień zakończenia ostatniej kontroli przeprowadzonej w SKP. Takie rozumienie treści przywołanego przepisu wynika wprost z wykładni gramatycznej oraz znajduje podstawy w wykładni celowościowej, gdyż służy zapewnieniu regularnego wykonywania nadzoru nad SKP. Przyjęcie argumentacji, że dla dochowania ww. terminu wystarczające jest przeprowadzenie kontroli raz w danym roku kalendarzowym powodowałoby, że zgodnie z ustawowym terminem, należałoby uznać przeprowadzenie kontroli na przykład w styczniu danego roku, a następnej kontroli w grudniu kolejnego roku, a więc po upływie niemal dwóch lat. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia również fakt, że w innych przepisach ustawowych pojawia się pojęcie „rok kalendarzowy”, co świadczy o woli ustawodawcy odróżnienia dwóch omawianych pojęć. W art. 55 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców ustawodawca, regulując kwestię maksymalnego czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku, użył pojęcia „rok kalendarzowy”, co prowadzi do wniosku, że ustawowe pojęcia „rok” i „rok kalendarzowy” nie są tożsame.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował co do zasady prawidłowe i rzetelne działania na rzecz wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. W latach 2018-2022 przeprowadzono kontrole wszystkich SKP objętych planami kontroli, choć nie ustrzeżono się przy tym od nieprawidłowości. Spośród 306 zrealizowanych w tym okresie kontroli, szczegółowym badaniem objęto 285 i na tej podstawie wykazano, że 61% kontroli (175) przeprowadzono co najmniej raz w roku zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy prd, zaś 39 % (110) z przekroczeniem tego terminu, wynoszącym od dwóch do 573 dni. W każdym przypadku wydano zalecenia pokontrolne, określając jednocześnie termin przekazania informacji o podjętych środkach zmierzających do poprawy działalności SKP.

²⁸⁴ Interpretacja dostępna jest pod adresem: <https://www.gunb.gov.pl/strona/kontrole-stanu-technicznego-obiektow> (dostęp: 31 sierpnia 2023 r.).

IV. Uwagi i wnioski

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zwiększenie do siedmiu liczby miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych na parkingu „Parkuj i Jedź” przy przystankach komunikacji miejskiej Opolska-Głubczycka.
 2. Przeprowadzanie kontroli SKP w okresach nie dłuższych niż 12 miesięcy od ostatniej kontroli.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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.

Wrocław, 11 września 2023 r.

Kontrolerzy:

Karol Wilk
Starszy inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis

Katarzyna Marczyńska
Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.01.2023
P/23/064

Wrocław, dnia 20 września 2023 r.

**Pan
Jacek Sutryk
Prezydent
Wrocławia**

POWIADOMIENIE

Zgodnie z art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu powiadamia, że w tekście wystąpienia pokontrolnego z 11 września 2023 r., skierowanego w wyniku kontroli P/23/064 – *„Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych”*, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim Wrocławia, dokonano w dniu 20 września 2023 r. sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w następujący sposób:

- na str. 4 w wierszu ósmym od dołu skreśla się liczbę „573” i zastępuje liczbą „207”,
- na str. 38 w wierszu piątym od dołu skreśla się liczbę „573” i zastępuje liczbą „207”,
- na str. 41 w wierszu piątym od góry skreśla się liczbę „573” i zastępuje liczbą „207”,
- na str. 42 na str. 42 w wierszu czwartym od dołu skreśla się liczbę „573” i zastępuje liczbą „207”.

Sprostowanie niniejszych omyłek nie podlega zaskarżeniu.