

Zrównoważona mobilność na obszarach miejskich

Coraz bliżej celu, lecz kluczowe będzie zaangażowanie na poziomie lokalnym



Spis treści

Punkty

01-24 | **Najważniejsze informacje o kontroli** 01

01-05 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

06-24 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

25-108 | **Omówienie uwag Trybunału** 02

25-59 | Stałe wysiłki Komisji na rzecz wzmocnienia unijnych ram mobilności miejskiej okazały się częściowo skuteczne

29-44 | Osiągnięcie konsensusu w kwestii wzmocnienia ram prawnych UE zajęło dużo czasu, a cele w zakresie mobilności miejskiej nadal nie są wystarczająco szczegółowe

45-51 | Miasta doceniły liczne inicjatywy wspierające Komisji pomimo częściowego pokrywania się ich zakresów

52-59 | Działania Komisji w zakresie monitorowania są ograniczone po części ze względu na fakt, że przekazywanie danych dotyczących zrównoważonej mobilności w miastach będzie obowiązkowe dopiero od końca 2027 r.

60-94 | Większość objętych kontrolą SUMP uwzględniała odpowiednie działania, lecz obejmowała ograniczone obszary, a ponadto występowały luki w monitorowaniu

64-68 | Ponieważ większość SUMP obejmowała niewystarczająco duże obszary, pewna część przepływów osób dojeżdżających do pracy nie została uwzględniona

69-86 | W większości skontrolowanych SUMP zawarto działania na rzecz dostępności i redukcji emisji, lecz mniej działań mających na celu zniechęcanie do korzystania z samochodów

87-94 | Nie ma gwarancji, że objęte kontrolą SUMP zostaną wdrożone i będą podlegały monitorowaniu

95-108 | Projekty objęte kontrolą Trybunału posłużyły realizacji celów SUMP, choć nie wszystkie miały znaczący wpływ na zaspokojenie potrzeb osób dojeżdżających do pracy

96-99 | Pomimo pewnych niedociągnięć w procedurach wyboru wszystkie skontrolowane projekty były dostosowane do SUMP

100-108 | Niemal we wszystkich skontrolowanych projektach wypracowano zaplanowane produkty, lecz jedynie w przypadku niewielu z nich udało się w sposób znaczący zaspokoić potrzeby osób dojeżdżających do pracy

Załączniki

Annex I – O kontroli

Annex II – Wykaz projektów objętych kontrolą

Annex III – Przykłady inicjatyw wspierających Komisji

Annex IV – Przepływy osób dojeżdżających do pracy

Annex V – Cele w zakresie zrównoważonej mobilności

Annex VI – Kwestie mogące zmniejszyć przydatność badań dotyczących mobilności

Annex VII – Mapy obrazujące dostępność danych obszarów w ciągu 45-minutowej podróży

Annex VIII – Mapy przedstawiające czas podróży z obszarów podmiejskich do wybranego miejsca pracy

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

Najważniejsze informacje o kontroli

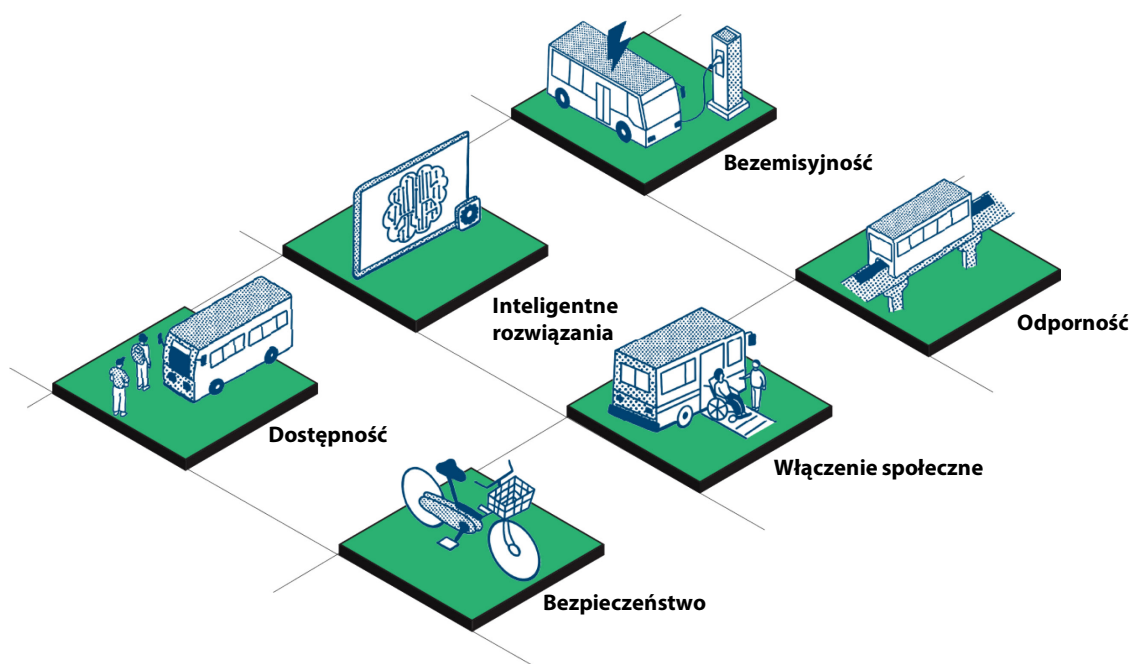
Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Mobilność miejska, tj. przemieszczanie się ludzi i przepływ towarów w obrębie obszarów miejskich, dotyczy około 75% mieszkańców UE. Obszary miejskie przyciągają nowych pracowników oraz są atrakcyjne pod kątem prowadzenia działalności gospodarczej, co skutkuje zwiększonym natężeniem ruchu osób dojeżdżających do swoich miejsc pracy. Wzrost liczby ludności przebiega szybciej w otaczających centra miast strefach dojazdu aniżeli w samych centrach – wskazuje to na tendencję do suburbanizacji¹.
- 02** Mobilnością w miastach zarządza się przede wszystkim na szczeblu lokalnym. Opracowane przez Komisję ramy mobilności miejskiej z 2021 r.² określają kilka kluczowych wymiarów funkcjonowania zrównoważonej mobilności miejskiej (*rys. 1*). Zagadnienie mobilności miejskiej powinno koncentrować się na multimodalnych systemach transportu miejskiego ukierunkowanych na mieszkańców. Systemy te powinny gwarantować, że mobilność będzie aktywna, zbiorowa i współdzielona, a także oparta na rozwiązaniach nisko- i bezemisyjnych.

¹ OECD, „Redefining »Urban«: A New Way to Measure Metropolitan Areas”, OECD Publishing, Paryż, 2012.

² COM(2021) 811.

Rys. 1 | Kluczowe cechy zrównoważonej mobilności miejskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie nowych unijnych ram mobilności miejskiej Komisji z 2021 r.

- 03** Zwiększenie zrównoważonej mobilności miejskiej przynosi szereg korzyści – pozwala m.in. ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, zmniejszyć zatory komunikacyjne, skrócić czas podróży oraz poprawić jakość powietrza i jakość życia. Dużym wyzwaniem jest zapewnienie atrakcyjnych alternatyw dla korzystania z samochodów.
- 04** Aby zwiększyć mobilność o zrównoważonym charakterze, Komisja promowała koncepcję [planów zrównoważonej mobilności miejskiej \(SUMP\)](#). Są to strategiczne plany na rzecz mobilności mające na celu poprawę dostępności i mobilności na miejskich obszarach funkcjonalnych w sposób zrównoważony środowiskowo. Poprawa ta dotyczyć ma zarówno mobilności mieszkańców i przedsiębiorców, jak i przepływu towarów. Do celów statystycznych termin „miejski obszar funkcjonalny” definiuje się na szczeblu UE jako miasto wraz z jego strefą dojazdową, czyli obszarem otaczającym dane miasto, przy czym co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców tej strefy pracuje w tym mieście.

- 05** Celem kontroli była ocena działań podjętych przez Komisję i właściwe organy w państwach członkowskich w celu wspierania zrównoważonego transportu dla osób dojeżdżających do pracy na dużych obszarach metropolitalnych. W tym celu Trybunał zbadał, czy: (i) działania Komisji w zakresie uchwalania przepisów, wyznaczania celów polityki i udzielania wsparcia były odpowiednie, by zapewnić skuteczne połączenia transportowe dla osób dojeżdżających do pracy; (ii) opracowanie, wdrożenie i monitorowanie planów zrównoważonej mobilności miejskiej przez właściwe organy w sześciu wybranych do kontroli państwach członkowskich (Czechy, Hiszpania, Francja, Węgry, Polska, Portugalia) były adekwatne do założonych celów; (iii) procedury wyboru, realizacja oraz rezultaty 21 skontrolowanych projektów finansowanych przez UE były skuteczne, jeśli chodzi o uwzględnienie różnych aspektów zrównoważonej mobilności osób dojeżdżających do pracy. Trybunał oczekuje, że ustalenia z kontroli będą użyteczne dla Komisji przy ocenie postępów realizacji jej polityki z myślą o przyszłych jej aktualizacjach oraz powiązanych z nimi wytycznych. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 06** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że dzięki stałym wysiłkom Komisji unijne ramy prawne dotyczące mobilności miejskiej zostały wzmocnione. W szczególności obecnie obowiązkiem przygotowania planów zrównoważonej mobilności miejskiej objętych jest 431 obszarów miejskich. Trybunał wykrył jednak różne niedociągnięcia, które osłabiają skuteczność planów, w szczególności w odniesieniu do stopnia, w jakim plany obejmują przepływy osób dojeżdżających do pracy, a także poziomu ambicji w zakresie zmiany nawyków podróży, tak by mniej chętnie korzystali oni z samochodów. Przyszłe usprawnienia będą zależeć w głównej mierze od działań podejmowanych na szczeblu lokalnym.

Stale wysiłki Komisji na rzecz wzmocnienia unijnych ram mobilności miejskiej okazały się częściowo skuteczne

- 07** W dziedzinie transportu wszelkie działania na szczeblu UE muszą być zgodne z zasadą pomocniczości, co oznacza, że UE powinna podejmować działania tylko wtedy, gdy cele mogą zostać osiągnięte za pomocą działań UE w sposób bardziej skuteczny niż przez państwa członkowskie działające samodzielnie.

- 08** Dwadzieścia lat po tym, jak Komisja dostrzegła korzyści płynące z planowania mobilności miejskiej, dokonała ona przeglądu rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Zmiany zostały przyjęte w 2024 r., a w ich wyniku obowiązkiem sporządzenia planów mobilności miejskiej zostało objętych 431 obszarów miejskich („węzłów”). W międzyczasie, zanim Komisja uzyskała wystarczające wsparcie ze strony państw członkowskich w odniesieniu do wprowadzenia takiego wymogu, aktywnie promowała przygotowywanie SUMP.
- 09** Wprawdzie rozporządzenie wzmocniło ramy prawne, lecz:
- nie zobowiązało państw członkowskich do zapewnienia zgodności SUMP z wytycznymi UE,
 - nie objęło wskaźników zaproponowanych przez Komisję (np. wskaźnika dotyczącego udziału poszczególnych rodzajów transportu, czyli tzw. udziału w strukturze modalnej). Zamiast tego na jego mocy Komisja została upoważniona do ustanowienia: (i) ograniczonej liczby wskaźników dotyczących mobilności miejskiej; (ii) metodyki gromadzenia i przekazywania danych przez państwa członkowskie. W efekcie wystąpiło opóźnienie, ponieważ akt wykonawczy do rozporządzenia nie został jeszcze przyjęty. Co więcej, nie ma wciąż pewności, czy akt ten będzie obejmował jakikolwiek wskaźnik mierzący zmiany udziału w strukturze modalnej, choć ma to kluczowe znaczenie dla oceny tego, czy mobilność w miastach staje się bardziej zrównoważona środowiskowo (pkt 25–35 i 55).
- 10** Większy nacisk na zrównoważoną mobilność miejską znajduje również odzwierciedlenie w przepisach i umowach regulujących unijne programy finansowania (takie jak fundusze polityki spójności, instrument „Łącząc Europę” czy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) (pkt 36–37).
- 11** Unijne ramy strategiczne na rzecz mobilności miejskiej mają na celu wspieranie osiągnięcia wiążących celów klimatycznych UE poprzez promowanie zrównoważonego transportu, a tym samym przyczynienie się do ograniczenia emisji. W prawie UE określono wiążące cele krajowe w zakresie ogólnej redukcji emisji gazów cieplarnianych, lecz nie ustanowiono odrębnych celów dla samego sektora transportu. Pozostawia to państwom członkowskim wybór środków wykonawczych dla poszczególnych sektorów. W związku z tym nie wyznaczono żadnych wartości docelowych na szczeblu miast lub wyłącznie w odniesieniu do mobilności miejskiej. Podobnie w prawie UE nie określono żadnych celów związanych ze zmianą rodzajów transportu wśród osób dojeżdżających do pracy na bardziej zrównoważone, pomimo znaczenia tej kwestii dla efektywności ekologicznej i efektywności transportu. Ogólnie rzecz biorąc, cele polityki UE w zakresie mobilności miejskiej nie były zbyt szczegółowe (pkt 38–44).

12 W celu wsparcia miast Komisja podjęła szereg działań.

- Po pierwsze, wprowadziła liczne inicjatywy wspierające (takie jak budowanie zdolności, wymianę praktyk i wytyczne), które – choć doceniane przez władze lokalne – częściowo się pokrywają. W efekcie powstania tak złożonego systemu władzom miejskim może być trudno czerpać korzyści z tych inicjatyw (pkt 45–50).
- Po drugie, opublikowała wytyczne dotyczące przygotowywania SUMP, uzupełnione o ponad 30 przewodników na konkretne tematy. Ponieważ publikacje te nie obejmują wciąż wszystkich istotnych aspektów i częściowo brakuje w nich aktualnych informacji, a ponadto nie są dostosowane do wytycznych dotyczących SUMP określonych w rozporządzeniu w sprawie TEN-T, Komisja pracuje nad ich poprawieniem i aktualizacją (pkt 51 i 83).

13 Z wyjątkiem niektórych ocen przeprowadzanych pod kątem przyszłych decyzji w zakresie polityki Komisja nie podjęła jeszcze działań w zakresie monitorowania skutków swojej polityki, ponieważ państwa członkowskie będą zobowiązane do przekazywania danych dotyczących mobilności miejskiej dopiero od końca 2027 r. Sprawozdawczość ta będzie opierała się na wskaźnikach i metodyce, które zostaną dopiero określone przez Komisję w odpowiednim akcie wykonawczym (pkt 52–59).



Zalecenie 1

Zwiększenie wsparcia udzielanego organom państw członkowskich

Komisja powinna:

- a) uzupełnić swoje obecne wytyczne dotyczące SUMP poprzez uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów, które powinien obejmować SUMP, w szczególności kwestii dotyczących tego, jak należy odpowiednio stosować pojęcia (i) miejskich obszarów funkcjonalnych oraz (ii) mobilności współdzielonej na obszarach podmiejskich, a także jak najlepiej zintegrować kwestię użytkowania gruntów i planowania przestrzennego z planowaniem mobilności;
- b) utworzyć pojedynczy punkt informacyjny w celu udzielania organom państw członkowskich wskazówek na temat możliwości oferowanych przez różne dostępne inicjatywy wspierające (takie jak finansowanie lub budowanie zdolności).

Termin realizacji: IV kwartał 2027 r.



Zalecenie 2

Monitorowanie udziału w strukturze modalnej

W ramach przygotowywania aktu wykonawczego dotyczącego wskaźników Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu zdefiniowania wskaźnika dotyczącego udziału poszczególnych rodzajów transportu, czyli udziału w strukturze modalnej – kluczowego elementu każdej polityki zrównoważonej mobilności. Zdefiniowanie tego wskaźnika powinno opierać się na spójnej metodyce gromadzenia danych.

Termin realizacji: IV kwartał 2026 r.

Większość objętych kontrolą SUMP uwzględniała odpowiednie działania, lecz obejmowała ograniczone obszary, a ponadto występowały luki w monitorowaniu

- 14** Określenie obszaru, który będzie obejmował SUMP, ma kluczowe znaczenie dla jego skuteczności – obszar ten powinien obejmować wszystkie odnośne przepływy osób dojeżdżających do pracy. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T SUMP powinny obejmować „miejskie obszary funkcjonalne”, które obejmują strefy dojazdu w tym obszarze miejskim lub w jego pobliżu. W związku z tym opracowanie SUMP wymaga współpracy i koordynacji między organami na szczeblu krajowym i lokalnym, ponad granicami administracyjnymi (pkt 60–64).
- 15** Tylko w przypadku jednego z sześciu objętych kontrolą SUMP obszary zdefiniowano w oparciu o przepływy osób dojeżdżających do pracy. W pozostałych pięciu przypadkach zrobiono to na podstawie granic administracyjnych, w wyniku czego nie brano pod uwagę niekiedy znacznej części tych przepływów – od 4% do 64% w zależności od skontrolowanego SUMP. Wynikało to głównie z niewystarczającej koordynacji między władzami gmin oraz ich braku uprawnień do działania poza odnośnymi granicami administracyjnymi (pkt 65–68).



Zalecenie 3

Monitorowanie, czy SUMP w odpowiedni sposób obejmują dane obszary geograficzne

Komisja powinna monitorować, czy przedłożone jej SUMP obejmują miejskie obszary funkcjonalne danych miast zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T. W przypadku gdy SUMP nie obejmuje takiego obszaru, Komisja powinna porozumieć się z władzami państwa członkowskiego (w szczególności z krajowymi punktami kontaktowymi SUMP), aby zaradzić tej sytuacji.

Termin realizacji: IV kwartał 2028 r.

- 16** W większości SUMP, które zostały objęte kontrolą Trybunału, zawarto działania lub cele obejmujące różne aspekty zrównoważonej mobilności, takie jak:
- poprawa dostępności dla wszystkich użytkowników (tj. dostęp do podstawowych towarów i usług oraz do miejsc pracy) dzięki wprowadzeniu takich zmian jak multimodalność, transport na żądanie i mobilność współdzielona;
 - ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu poprzez wspieranie rozwoju zrównoważonych rodzajów transportu, na przykład dzięki wdrażaniu stref niskiej emisji i promowaniu aktywnej mobilności, np. poruszania się rowerem lub pieszo (pkt 69–79).
- 17** Wartości docelowe w zakresie redukcji emisji na danych obszarach miejskich określone w objętych kontrolą SUMP w większości przypadków nie były w pełni zgodne ani porównywalne z poziomami ustalonymi na szczeblu krajowym. Do tej sytuacji przyczynił się brak jakiegokolwiek procesu, który zapewniłby taką zgodność, jak również różne harmonogramy sporządzania lub aktualizacji odpowiednich dokumentów (pkt 80–81).
- 18** Choć SUMP zawierały przykłady dobrych rozwiązań, często nie obejmowały działań mających na celu zniechęcenie do korzystania z samochodów prywatnych. Wprawdzie w większości planów zawarto działania w zakresie zarządzania parkingami (np. ograniczenia dotyczące parkowania w niektórych obszarach), lecz tylko połowa z nich obejmowała działania dotyczące innych aspektów, takich jak użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne czy zarządzanie mobilnością przez pracodawców w odniesieniu do ich pracowników (pkt 82–86).

- 19** Władze krajowe i regionalne w sześciu państwach członkowskich objętych kontrolą nie monitorują wdrażania SUMP. Spośród sześciu planów objętych kontrolą wdrażanie dwóch jest jednak monitorowane przez właściwe władze lokalne, a w przypadku kolejnych dwóch odpowiednie władze lokalne zamierzają to uczynić. Skuteczne wdrożenie dwóch SUMP, które są aktualnie objęte monitorowaniem, było po części utrudnione z powodu braku odpowiednich uprawnień władz lokalnych i ograniczeń środków finansowych. Pomimo że wystarczające finansowanie ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia realizacji planów, informacje na temat potrzeb w zakresie finansowania uwzględniono jedynie w dwóch SUMP, które są aktualnie objęte monitorowaniem, przy czym wskazano w nich jedynie możliwe źródła finansowania na pokrycie tych potrzeb (pkt [87–91](#)).
- 20** Dane z monitorowania dotyczące ogólnego wpływu wdrożonych SUMP na zrównoważoną mobilność osób dojeżdżających do pracy, jak również na udział poszczególnych rodzajów transportu, nie były dostępne. Wprowadzić właściwe organy w sześciu państwach członkowskich prowadziły badania na temat mobilności w pewnych odstępach czasu, lecz ich przydatność ograniczyły problemy związane z terminami i zasięgiem badań (pkt [92–94](#)).

Projekty objęte kontrolą Trybunału posłużyły realizacji celów SUMP, lecz nie wszystkie miały znaczący wpływ na zaspokajanie potrzeb osób dojeżdżających do pracy

- 21** W odniesieniu do próby 21 objętych kontrolą projektów Trybunał stwierdził, że (pkt [95–96](#), [99](#) i [103–105](#)):
- wszystkie projekty były zgodne z odpowiednim SUMP lub inną obowiązującą strategią na rzecz mobilności, mimo że organy odpowiedzialne za wybór projektów nie zawsze oceniały je pod kątem tego kryterium;
 - większość projektów została poparta oceną potrzeb;
 - w ramach zdecydowanej większości projektów udało się w pełni wypracować zaplanowane produkty;
 - wszystkie 12 projektów, dla których dostępne były dane wystarczające do ich oceny, wywarło pewien wpływ na zaspokojenie potrzeb osób dojeżdżających do pracy, choć w różnym stopniu. W przypadku połowy z nich udało się osiągnąć znaczące pozytywne skutki, natomiast w przypadku drugiej połowy skutki te były bardziej umiarkowane ze względu na niedociągnięcia w planowaniu i wdrażaniu projektów.

- 22** Trybunał wykrył również uchybienia w kontrolach przeprowadzanych przez organy odpowiedzialne za wybór projektów (pkt 97).
- W przypadku projektów finansowanych z instrumentu „Łącząc Europę” – Transport ocenę ich zgodności z odpowiednimi SUMP rozpoczęto dopiero od projektów finansowanych w ramach okresu 2021–2027.
 - W przypadku projektów finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w dwóch państwach członkowskich objętych kontrolą nie zweryfikowano zgodności projektów z odpowiednimi SUMP lub nie było dowodów świadczących o tym, że takie weryfikacje przeprowadzono.
- 23** W przypadku kilku projektów (ośmiu z 21), w szczególności tych finansowanych z instrumentu „Łącząc Europę” – Transport oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, nie określono wskaźników rezultatu. W dwóch państwach członkowskich, w których w ramach projektów ustanowiono wskaźniki służące do pomiaru redukcji emisji gazów cieplarnianych, obliczeń redukcji dokonywano na podstawie nieodpowiedniej metodyki. Na szczeblu UE nie ustanowiono metodyki w tym zakresie (pkt 100–102).
- 24** Przeprowadzona przez Trybunał symulacja potencjalnego oddziaływania projektu (jednego wybranego na państwo członkowskie objęte kontrolą) na skrócenie czasu podróży osób dojeżdżających do pracy wykazała, że w dwóch z sześciu przypadków czas przejazdu transportem publicznym w godzinach szczytu był krótszy niż samochodem, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Niemniej wyniki świadczą o tym, że dalsza poprawa w tym zakresie jest możliwa (pkt 106–108).



Zalecenie 4

Opracowanie solidnej metodyki pomiaru zmian w zakresie emisji gazów cieplarnianych

W wieloletnich ramach finansowych na okres po 2027 r. Komisja powinna opracować odpowiednią metodykę pomiaru zmian w zakresie emisji gazów cieplarnianych, z której beneficjenci projektów w dziedzinie transportu finansowanych z funduszy UE mogliby skorzystać, by następnie zgłaszać wiarygodne dane dotyczące powiązanych wskaźników.

Termin realizacji: IV kwartał 2028 r.

02 Omówienie uwag Trybunału

Stałe wysiłki Komisji na rzecz wzmocnienia unijnych ram mobilności miejskiej okazały się częściowo skuteczne

- 25** Za politykę w dziedzinie transportu odpowiadają wspólnie UE i jej państwa członkowskie³. W związku z tym wszelkie działania na szczeblu UE w tej dziedzinie muszą być zgodne z zasadą pomocniczości określoną w Traktacie o Unii Europejskiej⁴. Oznacza to, że UE powinna działać tylko wtedy, gdy cele mogą zostać osiągnięte za pomocą działań UE w sposób bardziej skuteczny niż przez państwa członkowskie działające samodzielnie.
- 26** Mobilnością w miastach, czyli jednym z aspektów polityki w dziedzinie transportu, zarządza się na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Jest ona ściśle powiązana z wiążącym celem Komisji, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r. W Europejskim prawie o klimacie z 2021 r.⁵, w którym ustanowiono ten cel, określono również inny wiążący cel na 2030 r., a mianowicie ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% (w porównaniu z 1990 r.).
- 27** Punktem wyjścia dla każdej polityki i strategii powinna być rzetelna diagnoza, której postawienie wymaga z kolei zgromadzenia stosownych i wiarygodnych danych. Te same dane potrzebne są do oceny postępów oraz wymiany najlepszych praktyk.

³ Art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴ Art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁵ Rozporządzenie (UE) 2021/1119.

28 Trybunał ocenił, czy:

- w dokumentach dotyczących polityki i aktach prawnych UE zawarto odpowiednie wytyczne i przepisy mające na celu wspieranie dostosowania działań miast do celów UE w zakresie mobilności miejskiej;
- inicjatywy wspierające Komisji (budowanie zdolności, wymiana praktyk, wytyczne) były adekwatne do założonych celów;
- Komisja odpowiednio monitorowała postępy w zakresie rozwoju mobilności w miastach.

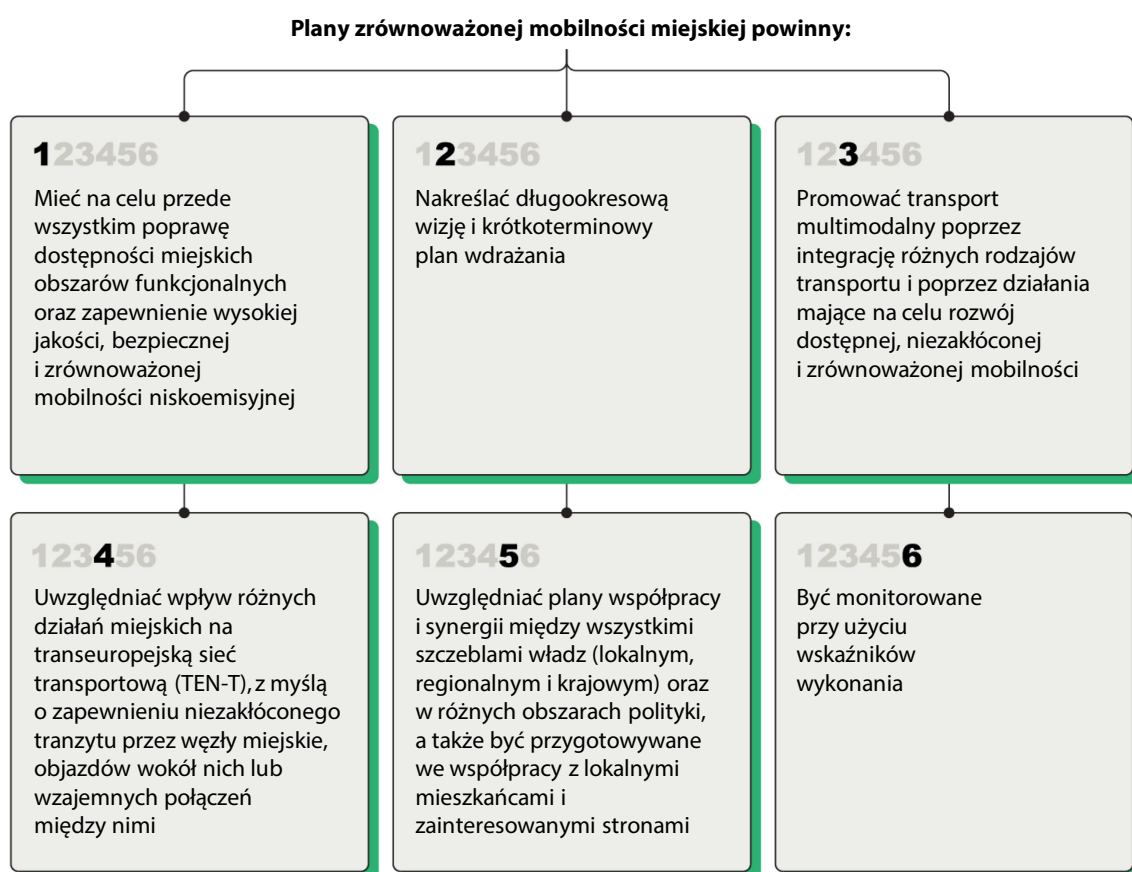
Osiągnięcie konsensusu w kwestii wzmocnienia ram prawnych UE zajęło dużo czasu, a cele w zakresie mobilności miejskiej nadal nie są wystarczająco szczegółowe

- 29** Mobilność w miastach i na obszarach podmiejskich odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu celów UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Planowanie zrównoważonej mobilności miejskiej jest narzędziem umożliwiającym miastom kompleksowe podejście do kwestii użytkowania gruntów, nawyków transportowych oraz infrastruktury transportowej w celu poprawy zrównoważonego charakteru, bezpieczeństwa i efektywności transportu.
- 30** Trybunał dokonał oceny zmian w unijnych ramach strategicznych i prawnych dotyczących planowania mobilności miejskiej, emisji gazów cieplarnianych z transportu oraz powiązanych celów.

Wprowadzenie obowiązku planowania zrównoważonej mobilności miejskiej zajęło w przypadku wielu obszarów miejskich 20 lat, przy czym dostosowanie się do wytycznych UE pozostaje dobrowolne

- 31** Już w strategii miejskiej z 2004 r.⁶ Komisja uznała, że istnieje potrzeba zobowiązania stolic i miast liczących ponad 100 000 mieszkańców do przyjęcia i wdrożenia planów zrównoważonego transportu miejskiego (obejmujących kwestie planowania transportu i użytkowania gruntów, wartości docelowe ustalone na szczeblu lokalnym oraz systemy monitorowania postępów). Wymóg ten został sformalizowany dopiero w 2024 r. w ramach aktu prawnego, a mianowicie zmienionego rozporządzenia w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)⁷. W międzyczasie plany zrównoważonego transportu miejskiego przekształciły się w nową koncepcję: planów zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP). Główne cechy SUMP przedstawione zostały na *rys. 2*.

Rys. 2 | Plany zrównoważonej mobilności miejskiej – główne cechy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika V do rozporządzenia w sprawie TEN-T.

⁶ COM(2004) 60.

⁷ Rozporządzenie (UE) 2024/1679 (rozporządzenie w sprawie TEN-T).

- 32** W ciągu tych 20 lat Komisja regularnie oceniała możliwość zobowiązania miast do przyjęcia i wdrożenia SUMP, lecz stwierdzała, że brakuje jej wsparcia ze strony państw członkowskich. W rezultacie odpowiednie dokumenty dotyczące polityki (*rys. 1 w załączniku I*) przyjęte w latach 2006–2020 stanowiły jedynie, że Komisja będzie promować stosowanie takich planów (np. poprzez rozpowszechnianie informacji i opracowywanie wytycznych).
- 33** W 2021 r. w dwóch ocenach Komisji⁸ stwierdzono, że potrzebne są bardziej zdecydowane działania na szczeblu UE. W związku z tym wniosek Komisji z 2021 r.⁹ dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T obejmował wymóg, aby państwa członkowskie przyjęły do 2025 r. plany zrównoważonej mobilności miejskiej w odniesieniu do węzłów miejskich zidentyfikowanych w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. Komisja postrzega SUMP jako narzędzie pozytywnie wpływające na niezakłócone i pozbawione luk przepływy ruchu z węzłów miejskich, do nich i pomiędzy nimi. Co więcej, na podstawie wniosku Komisji rozporządzenie w sprawie TEN-T z 2024 r. objęło znacznie więcej węzłów miejskich niż rozporządzenie w sprawie TEN-T z 2013 r.¹⁰ (431 w porównaniu z 79).
- 34** W trakcie negocjacji między Komisją a współprawodawcami UE (Parlamentem Europejskim i Radą) termin zaproponowany przez Komisję został przesunięty z 2025 r. na 2027 r., a z zaproponowanego wymogu, aby państwa członkowskie zapewniały zgodność SUMP z określonymi normami, zrezygnowano. Zamiast tego w rozporządzeniu ostatecznie przyjętym w 2024 r. ustanowiono, że władze lokalne powinny dołożyć wszelkich starań, aby dostosować SUMP do wytycznych zawartych w załączniku V¹¹.
- 35** Aby wspierać węzły miejskie w przyjmowaniu i wdrażaniu SUMP, w rozporządzeniu w sprawie TEN-T z 2024 r. zobowiązano państwa członkowskie do opracowania do lipca 2025 r. odpowiednich programów wsparcia.

⁸ SWD(2021) 47 oraz SWD(2021) 117.

⁹ COM(2021) 812.

¹⁰ Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013.

¹¹ Art. 41 ust. 2 rozporządzenia w sprawie TEN-T.

36 Większy nacisk na zrównoważoną mobilność miejską znajduje również odzwierciedlenie w przepisach regulujących unijne systemy finansowania projektów związanych z mobilnością ([załącznik I](#)).

- Fundusze polityki spójności na lata 2014–2020: we wszystkich programach, w ramach których finansowano projekty skontrolowane przez Trybunał ([załącznik II](#)), obowiązywał wymóg, by projekty stanowiły część ram strategicznych dotyczących projektów w zakresie mobilności w miastach (takich jak SUMP lub [zintegrowana strategia inwestycji terytorialnych](#)) bądź też były do nich dostosowane. Niemniej taki wymóg nie wynikał z obowiązku prawnego, a był raczej rezultatem podejścia Komisji przyjętego w trakcie negocjacji w sprawie krajowych i regionalnych programów mających na celu realizację polityki spójności. Jednakże w przypadku dwóch skontrolowanych przez Trybunał projektów z okresu 2014–2020 realizowanych na Węgrzech SUMP, do którego projekty powinny być dostosowane, mógł być nadal opracowywany jeszcze w trakcie wdrażania tych projektów, a więc nie musiał być ukończony do momentu ich wyboru, co osłabiło skuteczność wymogu dotyczącego SUMP.
- Fundusze polityki spójności na lata 2021–2027: tak jak w przypadku okresu 2014–2020 we wszystkich skontrolowanych programach obowiązywał wymóg dostosowania inwestycji w zakresie mobilności miejskiej do SUMP lub, jeśli żaden taki plan nie został przyjęty, do odpowiedniej obowiązującej strategii na rzecz mobilności. Komisja poszła jednak o krok dalej – podczas negocjacji dotyczących umów partnerstwa (między Komisją a każdym państwem członkowskim) oraz krajowych i regionalnych programów mających na celu realizację polityki spójności kładła nacisk na to, by środki finansowe przydzielano na realizację celów politycznych, zakładających w szczególności przejście z infrastruktury drogowej na zrównoważoną i inteligentną mobilność.
- Instrument „Łącząc Europę” – Transport: w 2019 r. Komisja zmieniła program prac na lata 2014–2020¹², w którym określono warunki przyznawania dotacji, i dodała wymóg, zgodnie z którym finansowane przez UE działania na rzecz rozbudowy infrastruktury transportowej w węzłach sieci bazowej TEN-T, w tym w węzłach miejskich, muszą być, w stosownych przypadkach, zgodne z SUMP. W ramach programu prac na lata 2021–2027 posunięto się o krok dalej – sprecyzowano, że finansowane przez UE działania na rzecz multimodalnych pasażerskich węzłów przesiadkowych muszą stanowić część SUMP ustanowionego zgodnie z wytycznymi UE lub też innego równoważnego planu¹³.

¹² Załącznik do C(2019)7303, s. 10.

¹³ Załącznik do C(2021)5763, s. 13.

- 37** Ustanowiony w 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwia realizowanie inwestycji w drogi (głównie w ramach sieci TEN-T), lecz inwestycje te nie są uwzględniane, jeśli chodzi o wkład na rzecz wdrażania celów klimatycznych instrumentu. Państwa członkowskie są zobowiązane do przeznaczania 37% łącznego przydziału środków finansowych w ramach swojego krajowego planu odbudowy na rzecz celów związanych z klimatem. Z kolei inwestycje w zrównoważony transport (np. w infrastrukturę rowerową lub infrastrukturę związaną z bezemisyjnym taborom) są uwzględniane, jeśli chodzi o realizację wspomnianych celów klimatycznych. W planach odbudowy i zwiększania odporności wszystkich sześciu skontrolowanych państw członkowskich przewidziano cele, działania lub inwestycje mające na celu poprawę zrównoważonej mobilności w miastach i na terenach podmiejskich.

Unijne rozporządzenie w sprawie emisji pochodzących z transportu dało państwom członkowskim swobodę wyboru, jeśli chodzi o cele w zakresie redukcji emisji oraz środki wykonawcze

- 38** W 2020 r. w komunikacie dotyczącym przyszłości neutralnej dla klimatu¹⁴ Komisja podkreśliła, że zwiększenie udziału transportu publicznego, aktywnej mobilności i multimodalnej mobilności w połączeniu z bardziej rygorystycznymi normami emisji dla pojazdów znacząco zmniejszyłoby zanieczyszczenia pochodzące z transportu, zwłaszcza w miastach.
- 39** Aby przyczynić się do realizacji ogólnego celu w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (pkt 26) w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego z 2018 r.¹⁵ ustanowiono po jednym celu w zakresie redukcji na państwo członkowskie, w odniesieniu do emisji z różnych sektorów, w tym transportu krajowego (ale z wyłączeniem lotnictwa). Dzięki ustanowieniu tych celów krajowych państwa członkowskie powinny do 2030 r. wspólnie przyczynić się do ograniczenia emisji na szczeblu UE, w sektorach określonych w rozporządzeniu, o 40% w porównaniu z poziomami z 2005 r. Państwa członkowskie miały swobodę wyboru działań, które należy wdrożyć w odpowiednich sektorach, tak aby osiągnąć swoje wyznaczone cele.

¹⁴ COM(2020) 562.

¹⁵ Rozporządzenie (UE) 2018/842.

- 40** Wziąwszy pod uwagę znaczącą ilość emisji z sektora transportu, Komisja włączyła do swojej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 2020 r. niewiążący unijny cel polegający na redukcji emisji w sektorze transportu o 90% do 2050 r. (w stosunku do poziomów z 1990 r.). Podobnie jak w przypadku rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, w którym określone cele dla poszczególnych państw członkowskich nie zostały odrębnie ustanowione dla samego sektora transportu, powyższy cel zmniejszenia emisji o 90% również nie został wyznaczony oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego.
- 41** Ponadto zgodnie z zasadą pomocniczości nie wyznaczono żadnych celów na poziomie miast. Niemniej Komisja zaproponowała bardziej rygorystyczne wymogi regulacyjne w odniesieniu do tych aspektów mobilności miejskiej i transportu, w przypadku których uznała, że takie interwencje zapewnią wyraźną europejską wartość dodaną. Przykładowo ustanowiono wartości graniczne emisji dla samochodów osobowych, dostawczych oraz pojazdów ciężkich; aby uniknąć stosowania zróżnicowanych norm, wartości te określono na poziomie UE. Co więcej, od 2027 r. transport drogowy będzie włączony do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, który ma na celu ograniczenie emisji poprzez zwiększenie kosztów paliw kopalnych i zachęcanie do stosowania bardziej ekologicznych rodzajów transportu.
- 42** Podobnie państwa członkowskie mają również swobodę wyboru, jeśli chodzi o cele, które chcą realizować w obszarze mobilności miejskiej i mobilności osób dojeżdżających do pracy. Poniżej przedstawiono główne cele określone w dokumentach dotyczących polityki UE.
- W strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności¹⁶ zawarto jedynie cele ogólne, takie jak uczynienie wszystkich rodzajów transportu bardziej zrównoważonymi i promowanie multimodalnego systemu transportowego.
 - W nowych unijnych ramach mobilności miejskiej z 2021 r.¹⁷ zawarto następujące trzy cele, które nie są szczegółowe ani mierzalne: (i) przejście na bezpieczną, dostępną, sprzyjającą włączeniu społecznemu, inteligentną, odporną i bezemisyjną mobilność (zrównoważoną mobilność miejską); (ii) zwiększenie wykorzystania zrównoważonych rozwiązań transportowych; (iii) zapewnienie skutecznej łączności między obszarami wiejskimi, podmiejskimi i miejskimi za pomocą formy mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zob. również *rys. 1 w załączniku I*.

¹⁶ COM(2020) 789.

¹⁷ COM(2021) 811.

- 43** Chociaż UE dąży do zmiany nawyków osób dojeżdżających do pracy na rzecz korzystania z transportu publicznego, rowerowego czy poruszania się pieszo, na poziomie UE nie wyznaczono żadnych celów dotyczących udziału w strukturze modalnej. Podobnie jak w przypadku celów w zakresie emisji (pkt **41**), w ocenie skutków towarzyszącej Planowi działania na rzecz mobilności w miastach z 2009 r. stwierdzono, że wymóg, by miasta wyznaczały cele dotyczące udziału w strukturze modalnej nie byłby zgodny z zasadą pomocniczości, w przeciwieństwie do wymogu dotyczącego monitorowania realizacji takich celów.
- 44** Zarówno Parlament Europejski w swoim badaniu¹⁸, jak i Grupa Ekspertów ds. Mobilności w Miastach¹⁹ zaleciły Komisji i państwom członkowskim, by ustanowiły cele w zakresie zmian udziału w strukturze modalnej na przestrzeni czasu. Grupa ekspertów stwierdziła ponadto, że państwa członkowskie powinny uwzględnić te cele i odpowiednie narzędzia w swoich krajowych politykach transportowych. Przesunięcie między rodzajami transportu (tzw. przesunięcie międzygałęziowe) jest kluczowym elementem ram polityki w zakresie transportu i mobilności, ponieważ bezpośrednio przyczynia się do poprawy efektywności ekologicznej i efektywności transportu, a także ma pozytywny wpływ na zdrowie publiczne.

Miasta doceniły liczne inicjatywy wspierające Komisji pomimo częściowego pokrywania się ich zakresów

- 45** Komisja ustanowiła znaczną liczbę inicjatyw wspierających, z których mogą korzystać miasta i inne zainteresowane strony. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali: (i) inicjatywy Komisji w zakresie budowania zdolności i wymiany praktyk; (ii) dokumenty opublikowane przez Komisję, aby pomóc miastom w przygotowaniu planów zrównoważonej mobilności miejskiej.
- 46** Jeśli chodzi o budowanie zdolności, UE udostępniła środki finansowe przede wszystkim: (i) w ramach polityki spójności; (ii) za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego; (iii) poprzez wspieranie programu doradczego JASPERS (wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich), który realizują wspólnie Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny.

¹⁸ Parlament Europejski, „[Modal shift in European transport: a way forward](#)”, 2018.

¹⁹ Grupa Ekspertów ds. Mobilności w Miastach, „[Inclusive and sustainable future of urban mobility in Europe](#)”, 2025.

- 47** W ramach JASPERS zapewnia się władzom doradztwo w zakresie planowania strategicznego oraz przygotowywania projektów. Ponadto organizowane są również warsztaty i kursy szkoleniowe. Wsparcie takie zapewniono w przypadku opracowywania SUMP oraz krajowych programów wsparcia realizacji SUMP (w odniesieniu do zadań obejmujących poszczególne państwa lub wiele państw). Zarówno władze krajowe, jak i lokalne, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy, szczególnie doceniły tego rodzaju wsparcie.
- 48** W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego zapewnia się państwom członkowskim UE dostosowaną do ich potrzeb wiedzę techniczną w zakresie opracowywania i wdrażania reform. Państwa członkowskie muszą ubiegać się o to wsparcie w drodze zaproszeń do składania wniosków. Do połowy 2024 r. osiem państw członkowskich otrzymało wsparcie w ramach tego instrumentu na zadania związane ze zrównoważoną mobilnością miejską.
- 49** Co więcej, Komisja zidentyfikowała²⁰ ponad 50 inicjatyw w zakresie budowania zdolności i wymiany praktyk, w tym w zakresie mobilności miejskiej. Część z nich ustanowiła sama Komisja ([załącznik III](#)), a część – miasta lub inne zainteresowane strony. W 2025 r. Komisja ogłosiła [Agendę UE na rzecz miast](#), która obejmuje m.in. plany rozwiązania problemu fragmentaryzacji i złożoności systemu wsparcia dla miast. W odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag wystosowane przez Komisję w ramach przygotowywania Agendy sieć POLIS²¹ (zrzeszająca 123 miasta, regiony i powiązane organy) zwróciła się²² do Komisji o opracowanie jednolitych unijnych ram budowania zdolności. Zrzeszenie zaproponowało ustanowienie specjalnego instrumentu wsparcia technicznego dla miast, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii mobilności miejskiej. W międzyczasie, mając świadomość, że zakres działania inicjatyw częściowo się pokrywa, Komisja zaczęła wprowadzać środki mające na celu poprawę koordynacji i komplementarności między nimi. Takie same działania podjęto w ramach niektórych z samych inicjatyw.

²⁰ Komisja Europejska, [zaproszenie do zgłaszania uwag – Ares\(2025\)3030877](#), 2025 oraz Portico, „Urban initiatives and organisations”, dostęp 16 października 2025 r.

²¹ [Strona internetowa POLIS](#).

²² POLIS, „EU policy agenda for cities: A framework to deliver accessible, affordable, and sustainable urban mobility”, 2025.

- 50** Przedstawiciele władz krajowych, regionalnych i lokalnych, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy, wiedzieli o inicjatywach prowadzonych przez Komisję. Władze uczestniczyły w tych inicjatywach, które uznały za przydatne w kontekście lokalnych potrzeb, i były ogólnie zadowolone z udzielonego wsparcia i prowadzonych działań. Niektórzy przedstawiciele władz zwrócili jednak uwagę na problem pokrywania się informacji, dezorientacji spowodowanej rosnącą liczbą platform oraz konieczności lepszej koordynacji działań i stworzenia jednolitej platformy UE w celu zwiększenia dostępności i efektywności.
- 51** Jeżeli chodzi o wytyczne, Komisja opublikowała pierwsze wytyczne w zakresie przygotowywania SUMP w 2013 r. i zaktualizowała je w 2019 r. Wytyczne te uzupełniono o ponad 30 przewodników tematycznych dotyczących konkretnych tematów, takich jak dostępność, mobilność współdzielona i zarządzanie parkingami. Grupa Ekspertów ds. Mobilności w Miastach stwierdziła, że w niektórych przewodnikach zabrakło aktualnych informacji lub nie były one dostosowane do wytycznych dotyczących SUMP. W nowych ramach mobilności miejskiej Komisji z 2021 r. zawarto również zobowiązanie do uzupełnienia i uporządkowania zestawu wytycznych dotyczących SUMP, aby zapewnić ich wysoką jakość i adekwatność, lecz nie określono terminu na dokonanie tych zmian. Do września 2025 r. prace te wciąż były w toku.

Działania Komisji w zakresie monitorowania są ograniczone po części ze względu na fakt, że przekazywanie danych dotyczących zrównoważonej mobilności w miastach będzie obowiązkowe dopiero od końca 2027 r.

- 52** Obowiązkiem Komisji jest skuteczne stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie prawa UE²³. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa istotne jest systematyczne monitorowanie skutków wdrażania i stosowania prawodawstwa, tak aby umożliwić państwom członkowskim i Komisji przeprowadzenie w przyszłości rzetelnej oceny interwencji²⁴.
- 53** Komisja przeprowadziła oceny swojej polityki w ramach przygotowań do wydania nowych decyzji w zakresie polityki (pkt 33 i 43). Regularne monitorowanie mobilności w miastach wciąż nie jest jednak możliwe ze względu na brak odpowiednich danych.

²³ Art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

²⁴ SWD(2021) 305.

- 54** Już w 2009 r. Komisja stwierdziła wyraźną wartość dodaną w podejmowaniu działań na szczeblu UE w celu zagwarantowania, że gromadzone będą zharmonizowane dane dotyczące mobilności w miastach. Od tamtego czasu Komisja prowadziła badania i współpracowała z miastami w celu określenia tych wskaźników, w odniesieniu do których dane można by racjonalnie gromadzić bez nadmiernych kosztów administracyjnych. Proces harmonizacji danych i wskaźników dotyczących mobilności w miastach jest bardzo czasochłonny, częściowo ze względu na bardzo różne podejścia państw członkowskich i miast do gromadzenia tych danych.
- 55** We wniosku dotyczącym zmienionego rozporządzenia w sprawie TEN-T z 2021 r. Komisja zawarła przepisy dotyczące gromadzenia wybranych danych dotyczących mobilności miejskiej w odniesieniu do każdego węzła miejskiego²⁵ (np. danych na temat emisji gazów cieplarnianych czy udziału poszczególnych rodzajów transportu). Zmienione rozporządzenie w sprawie TEN-T z 2024 r. nie zawiera jednak odniesień do konkretnych wskaźników. Zamiast tego zobowiązano w nim Komisję do przyjęcia, nie później niż dnia 19 lipca 2025 r., aktu wykonawczego „definiującego ograniczoną liczbę wskaźników, które mają być stosowane do celów gromadzenia danych [...] w obszarze zrównoważoności, bezpieczeństwa i dostępności” oraz „ustanawiającego metodykę gromadzenia i przedkładania danych”²⁶. Komisja nadal nie przyjęła tego aktu wykonawczego, ale przewiduje, że uczyni to w 2026 r.
- 56** Głównym powodem takiego opóźnienia jest szeroko zakrojony proces konsultacji z państwami członkowskimi w sprawie zdefiniowania wskaźników i określenia, jakie rodzaje danych należy gromadzić. Odroczenie przyjęcia aktu wykonawczego utrudni miastom i państwom członkowskim przekazanie odpowiednich danych na czas, czyli do grudnia 2027 r., jak stanowi rozporządzenie w sprawie TEN-T.
- 57** Z przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu prac przygotowawczych nad zdefiniowaniem wskaźników wynika, że metodyka Komisji dotycząca gromadzenia i przekazywania danych prawdopodobnie nie będzie miała bardzo normatywnego charakteru. Może to skomplikować konsolidację zgromadzonych danych na szczeblu UE i utrudnić Komisji monitorowanie i ocenę postępów w osiąganiu celów UE w zakresie mobilności miejskiej (w tym dotyczącej obszarów podmiejskich).

²⁵ Art. 40 lit. b) pkt (ii) wniosku [COM\(2021\) 812 final](#).

²⁶ Art. 41 ust. 2 [rozporządzenia w sprawie TEN-T](#).

- 58** Jeśli chodzi o wdrażanie SUMP i ich dostosowanie do wytycznych UE, w rozporządzeniu w sprawie TEN-T zobowiązano państwa członkowskie do przedłożenia tych planów Komisji, lecz nie przyznano jej wyraźnej roli monitorującej. W związku z tym Komisja nie prowadzi oceny zgodności SUMP z wytycznymi UE²⁷, tracąc w ten sposób okazję na odpowiednio wczesne zbadanie, czy nowy wymóg dotyczący przyjęcia i wdrożenia SUMP (pkt 33–34) ma szansę przynieść oczekiwane skutki. Ocena rozporządzenia w sprawie TEN-T ma zostać przeprowadzona do 2033 r. – będzie to jednak za późno na podjęcie w razie potrzeby odpowiednich działań naprawczych.
- 59** Unijne Centrum Monitorowania Mobilności Miejskiej Komisji prowadzi unijną bazę danych dotyczącą SUMP, zawierającą informacje na temat 431 węzłów miejskich (pkt 33) i innych miast UE o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 000, które znajdują się obecnie na różnych etapach opracowywania takich planów. Zgodnie z danymi dostępnymi na platformie w przypadku co najmniej 358 z 431 węzłów miejskich (83%) przyjęto już plany mobilności, zanim stało się to wymogiem prawnym. Niemniej jedynie w około 65% przypadków miasta, które przesłały informacje, uznały te plany za SUMP (czyli za zgodne z unijnymi wytycznymi). Ponadto informacje dostępne na platformie mogą nie być całkowicie poprawne, ponieważ opierają się na oświadczeniach własnych.

Większość objętych kontrolą SUMP uwzględniła odpowiednie działania, lecz obejmowała ograniczone obszary, a ponadto występowały luki w monitorowaniu

- 60** Rozporządzenie w sprawie TEN-T zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby do grudnia 2027 r. władze lokalne przyjęły i monitorowały odpowiednio opracowane SUMP w odniesieniu do każdego węzła miejskiego. Plany powinny być dostosowane do unijnych wytycznych (rys. 2). Treść wytycznych zawartych w rozporządzeniu w sprawie TEN-T z 2024 r. jest podobna do treści wcześniejszych wytycznych wydanych przez Komisję w 2013 i 2019 r. Jako ogólny cel określono w nich, że SUMP powinien przyczynić się do poprawy zrównoważonej mobilności miejskiej na miejskich obszarach funkcjonalnych (pkt 04). Ponadto kilka aspektów, które Komisja uznała za istotne w kontekście SUMP, wskazała również w szczegółowych przewodnikach tematycznych lub zaleceniach.

²⁷ Art. 41, art. 42 i załącznik V do rozporządzenia w sprawie TEN-T.

61 Wybrane przez Trybunał do kontroli węzły miejskie opracowały SUMP, zanim stały się one obowiązkowe na mocy rozporządzenia w sprawie TEN-T z 2024 r. (pkt 34). W tabeli 1 przedstawiono daty przyjęcia obowiązujących obecnie planów oraz daty przyjęcia wcześniejszych planów. Trybunał przeanalizował plany obowiązujące na danych obszarach miejskich według stanu na styczeń 2025 r.

Tabela 1 | SUMP objętych kontrolą obszarów miejskich

Obszar miejski	SUMP objęty oceną (obecnie obowiązujący)	Wcześniej obowiązujący plan mobilności
Budapeszt	2023	2019 i 2015
Katowice	2023	2016
Lille	2023	2011 i 2000
Lizbona	2019 ¹	2016
Praga	2024 ²	2019
Sewilla	2021	2006

¹ Nowy SUMP zatwierdzono we wrześniu 2025 r., po zakończeniu prac kontrolnych Trybunału.
² W 2024 r. zaktualizowano plan działania dołączony do SUMP, lecz nie zrobiono tego w przypadku dokumentu podstawowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T SUMP powinien obejmować wartości docelowe i wskaźniki determinujące obecną i przyszłą skuteczność systemu transportu miejskiego, a jego wdrażanie powinno być monitorowane za pomocą wskaźników wykonania. Państwa członkowskie muszą zapewnić, by takie monitorowanie faktycznie miało miejsce.

63 W związku z tym Trybunał zbadał, czy:

- SUMP sześciu obszarów miejskich wybranych do kontroli (w sześciu państwach członkowskich) zostały dostosowane do wytycznych w sprawie SUMP pod względem obszaru geograficznego objętego planem;
- SUMP sześciu obszarów miejskich wybranych do kontroli zostały dostosowane do wytycznych w sprawie SUMP pod względem treści;
- monitorowanie SUMP przez władze państw członkowskich było odpowiednie.

Ponieważ większość SUMP obejmowała niewystarczająco duże obszary, pewna część przepływów osób dojeżdżających do pracy nie została uwzględniona

- 64** Określenie obszaru, który obejmie SUMP, ma kluczowe znaczenie dla jego skuteczności – obszar ten powinien obejmować wszystkie odnośne przepływy osób dojeżdżających do pracy. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T z 2024 r.²⁸ SUMP muszą obejmować cały miejski obszar funkcjonalny miasta, który często wykracza poza jego granice administracyjne – i właśnie prowadzenie współpracy wykraczającej poza takie granice jest jedną z kluczowych zasad UE dotyczących opracowywania SUMP²⁹. Wynika to w szczególności z faktu, że zarządzanie transportem jest złożone: obejmuje ono wiele szczebli sprawowania rządów (władze krajowe, regionalne i lokalne, a także operatorów publicznych i prywatnych), przy czym każdy podmiot ma odrębne obowiązki i priorytety.
- 65** Organy państw członkowskich mogą albo same definiować miejskie obszary funkcjonalne, albo zastosować istniejącą definicję unijną (pkt **04**).
- We wszystkich przypadkach z wyjątkiem Pragi obszar ten ograniczał się do granic administracyjnych miasta lub regionu, zgodnie z wytycznymi krajowymi (*tabela 2*). Według władz krajowych i lokalnych, z którymi kontrolerzy przeprowadzili rozmowy, ograniczenie to wynikało głównie z braku uprawnień gminy lub podmiotu opracowującego SUMP, jeśli chodzi o obszar innych otaczających miasto gmin, a także z trudności w koordynowaniu działań między poszczególnymi organami.
 - Choć w węgierskich wytycznych znajduje się odpowiednia definicja, SUMP dla obszaru miejskiego Budapesztu nie został opracowany w oparciu o tę definicję – plan nie obejmował bowiem przepływów osób dojeżdżających do pracy z obszarów znajdujących się poza granicami miasta.
 - W żadnym ze skontrolowanych SUMP nie zastosowano definicji UE.

²⁸ Art. 3 ust. 13 rozporządzenia w sprawie TEN-T.

²⁹ Wytyczne dotyczące SUMP, 2019.

Tabela 2 | Różnice w zalecanym zakresie SUMP

Państwo członkowskie / UE	Obszar, który ma zostać objęty SUMP
Wytyczne UE	Miejski obszar funkcjonalny zdefiniowany w prawie UE³⁰ (definicja statystyczna) (pkt 04).
Czechy Wytyczne krajowe	Obszar określony na podstawie przepływów drogowych, a nie granic administracyjnych, obliczony przy użyciu metodyki krajowej (80% podróży osób dojeżdżających do pracy powinno odbywać się na danym obszarze lub rozpoczynać/kończyć się na danym obszarze).
Hiszpania Wytyczne krajowe	Obszar administracyjny objęty zakresem uprawnień organów, które przygotowały SUMP.
Francja Prawo krajowe	Obszar administracyjny objęty zakresem działania organu odpowiedzialnego za transport publiczny.
Węgry Wytyczne krajowe	Miejskie obszary funkcjonalne uwzględniające odpowiednie strefy dojazdu, a nie granice administracyjne; określone przy użyciu metodyki krajowej.
Polska Praktyka krajowa ze względu na brak wytycznych krajowych	Obszar wyznaczony przede wszystkim w granicach administracyjnych danego regionu uwzględniający przepływy osób dojeżdżających do pracy; określono przy użyciu metodyki krajowej.
Portugalia Wytyczne krajowe	Obszar administracyjny objęty zakresem uprawnień organów, które przygotowały SUMP.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

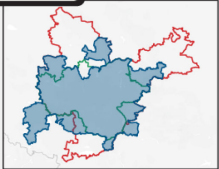
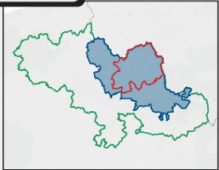
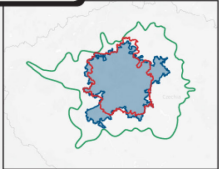
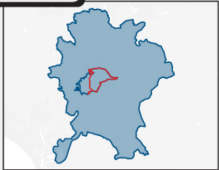
- 66** W rezultacie w skontrolowanych SUMP nie brano pod uwagę pewnej części przepływów osób dojeżdżających do pracy (od 4% do 64%). Odsetek ten był szczególnie wysoki w Sewilli – 64% (294 440 podróży) i Budapeszcie – 46% (694 615 podróży) (zob. [interaktywną platformę](#) utworzoną przez Eurostat na potrzeby niniejszej kontroli oraz [załącznik IV](#)). Nieuwzględnienie znacznej części przepływów osób dojeżdżających do pracy, w szczególności z obszarów najbardziej oddalonych od centrum miasta, gdzie samochody są najczęściej użytkowane, zmniejsza znaczenie i użyteczność SUMP. Sprawia to, że plan jest mniej przydatny, jeśli chodzi o kompleksowe sprostanie wyzwaniom związanym z mobilnością i osiągnięcie celów w zakresie zrównoważonej mobilności w przypadkach, w których interwencja jest najbardziej potrzebna.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 oraz załącznik do powiązanego z nim rozporządzenia wykonawczego (UE) 2019/1130.

67 Na podstawie przeprowadzonych analiz sześciu obszarów miejskich objętych próbą Trybunał sformułował szereg ustaleń (*rys. 3*).

- W czterech przypadkach za planowanie transportu na obszarze wykraczającym poza granice jednej gminy odpowiadały organy ponadgminne. W dwóch przypadkach oznaczało to, że objęcie SUMP jedynie ograniczonego obszaru nie miało wpływu na planowanie transportu publicznego, ponieważ planowanie to obejmowało większe obszary.
- W trzech przypadkach dostępność transportu publicznego na obszarach nieobjętych zakresem SUMP (lecz nadal znajdujących się w miejskich obszarach funkcjonalnych) była mniejsza, a w niektórych przypadkach takie usługi w ogóle nie były świadczone, mimo że co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców tych obszarów musi dojechać do swojego miejsca pracy w danym mieście.

Rys. 3 | Zakresy obszarów objętych SUMP i miejskich obszarów funkcjonalnych oraz wpływ różnic między tymi zakresami na planowanie i dostępność transportu publicznego

Obszar miejski: miejski obszar funkcjonalny objęty SUMP objęty zakresem odpowiedzialności organu ponadgminnego zarządzającego mobilnością	Zakres obszaru objętego SUMP w porównaniu z funkcjonalnym obszarem miejskim ↙ mniejszy ↗ większy	Transport publiczny na obszarach nieobjętych SUMP w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego	
		planowanie ✓ tak ✗ nie	dostępność
Budapeszt 	↙ SUMP obejmuje obszar miasta Budapeszt (8% miejskiego obszaru funkcjonalnego)	✓ System transportu publicznego obejmuje obszary podmiejskie, ponieważ tak ten system zaplanowano już na lata przed ustanowieniem koncepcji SUMP.	Dobra dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP.
Katowice 	↗ Istnieją jednak części funkcjonalnego obszaru miejskiego nieobjęte SUMP.	✗ Metropolia – obszar zarządzany przez organ ponadgminny – jest mniejszy niż miejski obszar funkcjonalny i obszar objęty SUMP.	Dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP jest mniejsza.
Lille 	↙ 40% miejskiego obszaru funkcjonalnego ¹	✓ Miejskowy bassin de mobilité – obszar zarządzany przez organ ponadgminny – jest prawie trzykrotnie większy niż miejski obszar funkcjonalny.	Dobra dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP.
Lizbona 	↙ 66% miejskiego obszaru funkcjonalnego	✗ Area metropolitana – obszar zarządzany przez organ ponadgminny – obejmuje ten sam obszar co w przypadku SUMP.	Dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP jest znacznie mniejsza.
Praga 	↙ 86% miejskiego obszaru funkcjonalnego	✓ Prague Integrated Transport (PID) – obszar zarządzany przez organ ponadgminny – jest prawie trzykrotnie większy niż miejski obszar funkcjonalny.	Dobra dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP.
Sewilla 	↙ SUMP obejmuje obszar miasta Sewilla (3% miejskiego obszaru funkcjonalnego)	✗ Brak zintegrowanego planowania transportu na szerszym obszarze niż ten objęty SUMP.	Dostępność transportu publicznego poza obszarem objętym SUMP jest znacznie mniejsza.

¹ Mapy ukazują miejskie obszary funkcjonalne położone w granicach danego państwa. Dane dotyczące przepływów osób dojeżdżających z Belgii do Lille nie są dostępne, a zatem nie są pokazane na mapie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#)) dotyczących miejskich obszarów funkcjonalnych.

- 68** Na wielu obszarach miejskich UE przepływy osób dojeżdżających do pracy odbywają się przez granice państw: zgodnie z komunikatem Komisji³¹ w sprawie regionów przygranicznych w UE jest około 2 mln osób dojeżdżających do pracy, które przekraczają granicę państwowe. Choć kwestia ta dotyczy Lille, jego SUMP nie objął obszaru transgranicznego po belgijskiej stronie granicy. W swoim badaniu³² Komisja ustaliła, że transgraniczne usługi transportu publicznego między Belgią a Francją nie są optymalne ze względu na brak połączeń, przy czym większość linii autobusowych zatrzymuje się na granicy, a linie przekraczające granice nie zaspokajają rzeczywistego zapotrzebowania.

W większości skontrolowanych SUMP zawarto działania na rzecz dostępności i redukcji emisji, lecz mniej działań mających na celu zniechęcanie do korzystania z samochodów

- 69** Trybunał ocenił, czy wybrane do kontroli SUMP obejmowały działania mające na celu poprawę dostępności dla wszystkich użytkowników oraz ograniczenie emisji z transportu.
- 70** Wdrożenie planów powinno doprowadzić do poprawy siatki połączeń i dostępności transportu publicznego, a tym samym do ułatwienia dostępu do podstawowych towarów i usług. Transport publiczny obejmuje m.in. autobusy, pociągi, metro, tramwaje czy kolej linową³³.
- 71** Według badania Komisji³⁴ głównymi czynnikami prowadzącymi do ubóstwa transportowego są brak dostępności i przystępności cenowej transportu. Ubóstwo transportowe oznacza m.in. brak możliwości dotarcia do kluczowych miejsc docelowych lub konieczność poświęcania na to zbyt długiego czasu. Na podstawie danych Wspólnego Centrum Badawczego Komisji³⁵ Trybunał stwierdził, że w sześciu obszarach miejskich objętych próbą ubóstwo transportowe było wyższe na przedmieściach niż w centrach miast.

³¹ COM(2017) 534.

³² Komisja Europejska, [Badanie dotyczące zapewnienia transportu publicznego w regionach transgranicznych – mapowanie istniejących usług i przeszkód prawnych](#), 2021.

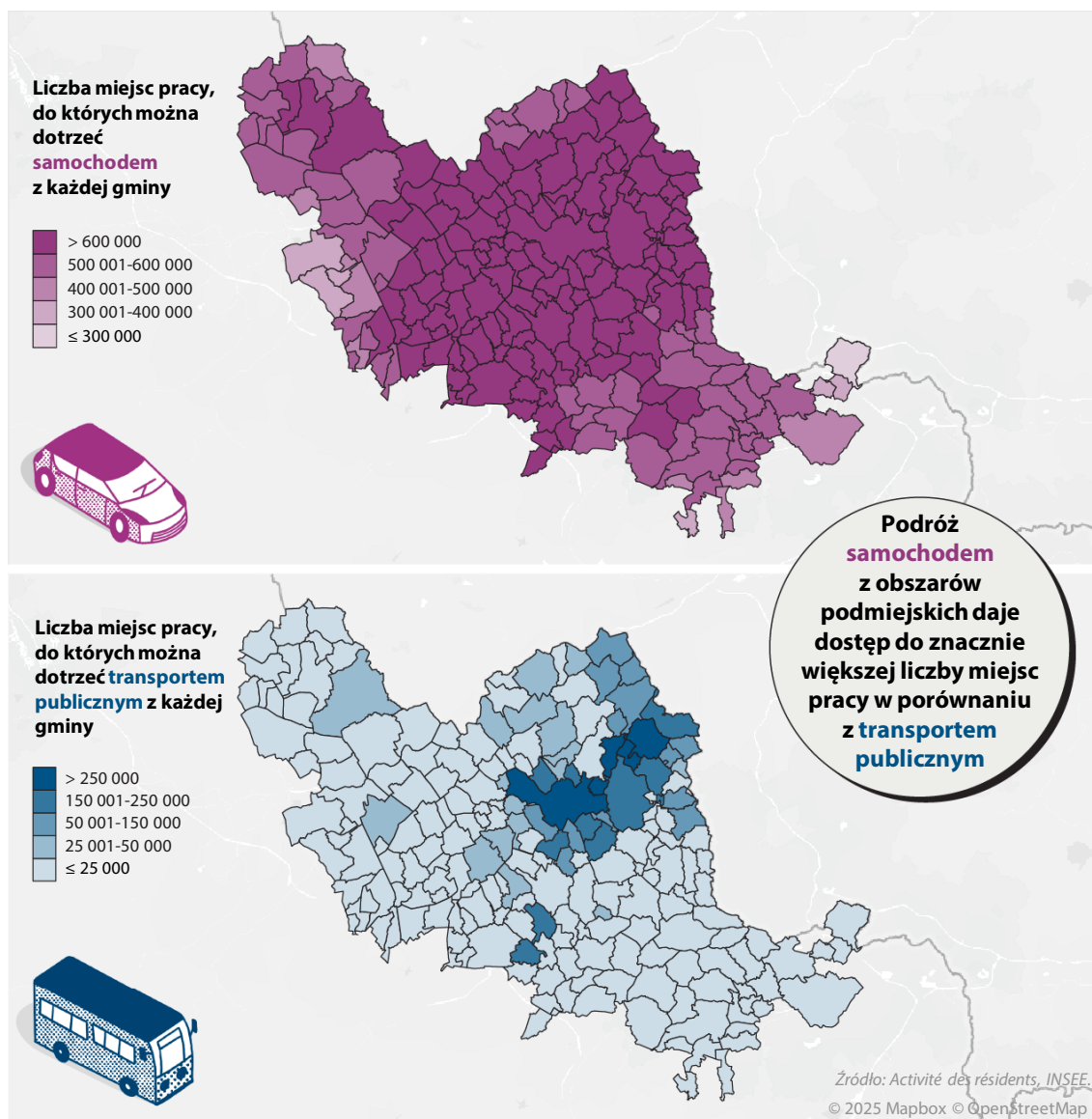
³³ Grupa Ekspertów ds. Mobilności w Miastach, [„The context of public transport in Europe”](#), 2022.

³⁴ Komisja Europejska, [„Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies”](#), 2024.

³⁵ Dane Wspólnego Centrum Badawczego, częściowo udostępnione za pośrednictwem [ośrodka ds. ubóstwa transportowego](#).

- 72** Znaczenie dostępności transportu dla osób dojeżdżających do pracy ilustruje przykład Lille. Na podstawie publicznie dostępnych danych kontrolerzy porównali dostępność komunikacyjną miejsc pracy z wykorzystaniem transportu publicznego i samochodu. Stwierdzili, że całkowita liczba miejsc pracy w zasięgu 45-minutowej podróży z obszarów podmiejskich była znacznie niższa w przypadku dojazdów transportem publicznym niż w przypadku dojazdów samochodem (*rys. 4*).

Rys. 4 | Miejski obszar funkcjonalny Lille – dostępność komunikacyjna miejsc pracy w zasięgu 45-minutowego dojazdu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych INSEE.

- 73** Aby zapewnić odpowiednie połączenia z transportem publicznym na danych obszarach i dla podróżnych, w tym osób z niepełnosprawnościami, istnieć musi kompleksowa i dobrze zintegrowana sieć transportu publicznego i multimodalnych węzłów przesiadkowych. Ponadto transport publiczny na żądanie może być opłacalnym rozwiązaniem transportowym łączącym z obszarami centralnymi obszary podmiejskie, w których gęstość zaludnienia jest niewystarczająca, aby uzasadnić wytyczanie regularnych linii o z góry ustalonych rozkładach jazdy i przystankach. Alternatywą dla transportu publicznego może być także mobilność współdzielona (np. oferowane przez przedsiębiorstwa prywatne usługi typu car-sharing lub bike-sharing). Usługi te mogą również przyczynić się do wypełniania luk w sieci transportu publicznego. Wreszcie dostępność transportu poprawia się dzięki dostępowi do informacji o podróżach multimodalnych oraz zintegrowanemu systemowi biletowemu (w ramach którego jeden bilet umożliwia pasażerom korzystanie z wielu usług transportowych).
- 74** Przeprowadzona przez Trybunał analiza sześciu skontrolowanych SUMP wykazała, że prawie wszystkie obejmowały działania dotyczące kwestii wymienionych w poprzednim punkcie ([tabela 3](#)).

Tabela 3 | Działania w ramach SUMP mające na celu poprawę dostępności komunikacyjnej dla wszystkich użytkowników

Działania w ramach SUMP:	Liczba SUMP obejmująca dane działania (z łącznie sześciu)
Transport publiczny (np. lepsza sieć, bardziej rozwinięta infrastruktura)	6
Multimodalne węzły przesiadkowe	5
Dostępność dla osób z niepełnosprawnościami i o ograniczonej możliwości poruszania się	6
Zintegrowane systemy biletowe	5 (w przypadku pozostałego jednego planu nie wdrożono działań, ponieważ zintegrowany system biletowy już istnieje)
Transport na żądanie	4
Mobilność współdzielona	6 (we wszystkich planach z wyjątkiem jednego działania ograniczono do centrów miast i nie były one zbyt szczegółowe)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 75** We wszystkich obszarach miejskich objętych próbą wprowadzono już wcześniej zintegrowane taryfy. Każde z miast wprowadziło też własną aplikację do planowania podróży, choć tylko cztery z tych aplikacji umożliwiały pasażerom zakup biletów. W niektórych przypadkach zintegrowane systemy biletowe zostały wdrożone, choć nie uwzględniono ich w SUMP, ponieważ powstały one w wyniku decyzji podjętych na szczeblu krajowym lub regionalnym.
- 76** Transport na żądanie można uznać za transport publiczny w rozumieniu rozporządzenia w sprawie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego³⁶. Pod pewnymi warunkami podmioty świadczące usługi transportu publicznego mogą bowiem otrzymywać od władz publicznych rekompensaty lub wyłączne prawa do świadczenia usług transportu publicznego, które leżą w interesie ogólnym, lecz w innym wypadku nie byłyby ekonomicznie opłacalne. Przepisy krajowe Hiszpanii, Francji, Węgier, Portugalii i (od lipca 2025 r.) Czech uznają transport na żądanie za część transportu publicznego. W Polsce transport na żądanie nie jest jeszcze objęty przepisami regulującymi transport publiczny.
- 77** Usługi mobilności współdzielonej nie są uznawane za transport publiczny w rozumieniu rozporządzenia w sprawie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego. Istnieje zatem ryzyko, że mobilność współdzielona nie będzie dostępna na obszarach podmiejskich ze względów związanych z rentownością. Jedynie SUMP Lille obejmował działania w zakresie mobilności współdzielonej na obszarach podmiejskich.
- 78** Oprócz poprawy dostępności komunikacyjnej wdrażanie SUMP powinno przyczynić się do ograniczenia emisji z transportu. Można to osiągnąć na różne sposoby, m.in. poprzez:
(i) ograniczenie korzystania z samochodów na rzecz zwiększenia udziału zrównoważonych rodzajów transportu; (ii) korzystanie z pojazdów, które generują mniej emisji.

³⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007.

79 Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy sześciu objętych kontrolą SUMP wynika, że wszystkie z nich obejmują cele lub działania na rzecz zrównoważonych rodzajów transportu ([tabela 4](#)).

Tabela 4 | Cele i działania w ramach SUMP na rzecz zrównoważonych rodzajów transportu

SUMP obejmuje:	Liczba SUMP obejmująca dane działania
Cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych	5
Cele w zakresie udziału poszczególnych rodzajów transportu (tj. zwiększenie udziału rodzajów transportu innych niż samochody)	5 SUMP obejmowały kwestię ograniczenia użytkowania samochodów, lecz nie wszystkie odnosiły się do konkretnych rodzajów transportu (załącznik V)
Cele w zakresie dekarbonizacji floty transportu publicznego	4
Działania mające na celu dekarbonizację floty transportu publicznego (np. poprzez zastąpienie pojazdów wysokoemisyjnych pojazdami niskoemisyjnymi)	5
Działania mające na celu wspieranie aktywnej mobilności (poruszania się pieszo i jazdy na rowerze) (np. dzięki nowej infrastrukturze)	6

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

80 Obszary miejskie mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia krajowych celów w zakresie obniżenia emisji gazów cieplarnianych i ograniczenia korzystania z samochodów na rzecz alternatywnych rodzajów transportu, ponieważ to właśnie miasta odpowiadają za znaczną część emisji gazów cieplarnianych (pkt [03 załącznika I](#)). Kontrolerzy porównali wspomniane cele krajowe z celami ujętymi w sześciu wybranych do kontroli SUMP ([załącznik V](#)) i stwierdzili, że:

- w dwóch przypadkach (Budapeszt, Katowice) cele nie były między sobą porównywalne;
- w trzech przypadkach (Lizbona, Praga, Sewilla) cele nie zostały dostosowane w pełni lub w części;
- w jednym przypadku (Lille) SUMP obejmował podobne lub bardziej ambitne cele.

- 81** Nie w każdym przypadku istnieją odpowiednie procesy mające zapewnić zgodność celów na szczeblu krajowym z celami ustalonymi na poziomie miasta. Co więcej, harmonogramy przygotowywania krajowych strategii oraz SUMP niekoniecznie są zbieżne.
- 82** W sprawozdaniu Komisji z 2019 r. w sprawie przyszłości transportu drogowego³⁷ podkreślono, że polityka na rzecz rozwoju transportu multimodalnego powinna zostać uzupełniona inicjatywami mającymi na celu ograniczenie wjazdu pojazdów na określone obszary, tak by zniechęcać do korzystania z samochodów prywatnych. Inicjatywy te mogą obejmować takie kwestie jak: (i) zarządzanie parkowaniem³⁸; (ii) zachęty finansowe; (iii) użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne; (iv) zarządzanie mobilnością³⁹ przez przedsiębiorstwa, organizacje i instytucje w odniesieniu do ich pracowników; (v) przepisy dotyczące wjazdu pojazdów na dane obszary.
- 83** Przeprowadzona przez Trybunał analiza sześciu skontrolowanych SUMP wykazała, że większość z nich uwzględnia działania w kwestii zarządzania parkingami, lecz co najwyżej połowa obejmuje pozostałe aspekty wymienione w poprzednim punkcie (*tabela 5* i *ramka 1*, gdzie przedstawiono przykłady dobrych praktyk). W tym kontekście Trybunał odnotował, że:
- z badania dotyczącego przesunięcia między rodzajami transportu⁴⁰ opublikowanego przez Parlament Europejski w 2018 r. wynika, że planowanie przestrzenne sprzyjające korzystaniu z prywatnych pojazdów silnikowych w porównaniu z innymi rodzajami transportu jest jednym z głównych czynników ograniczających częstsze korzystanie z bardziej zrównoważonych rodzajów transportu na obszarach miejskich;
 - Komisja nie wydała wciąż żadnych szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu, w jaki SUMP powinny być powiązane z kwestiami użytkowania gruntów i planowania przestrzennego.

³⁷ Komisja, „*The future of road transport*”, Wspólne Centrum Badawcze, 2019.

³⁸ Wytyczne tematyczne Komisji pt. „*Parking and SUMP. Using parking management to achieve SUMP objectives effectively and sustainably*”, 2022; publikacja z zaleceniami Grupy Ekspertów ds. Mobilności w Miastach pt. „*Increasing the positive impact of parking policies on the city*”, 2024.

³⁹ Wytyczne tematyczne pt. „*Integrating mobility management for public and private organisations into SUMPs*”, 2023.

⁴⁰ Parlament Europejski, „*Modal shift in European transport: a way forward*”, 2018.

Tabela 5 | Działania w ramach SUMP mające na celu zniechęcenie do korzystania z samochodów prywatnych

Działania w ramach SUMP:	Liczba SUMP obejmująca dane działania
Zarządzanie parkingami	5
Zachęty finansowe	1
Użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne	3
Zarządzanie mobilnością przez pracodawców	3
Strefy niskiej emisji lub przepisy dotyczące wjazdu pojazdów na dane obszary	3

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 1

Przykłady dobrych praktyk (Lille)

Zachęty finansowe: W aglomeracji Lille istnieje system mający na celu ograniczanie korzystania z samochodów prywatnych w godzinach największego natężenia ruchu poprzez płaconie kierowcom za każdą nieodbyłą podróż samochodem na określonych korytarzach drogowych.

Związek między SUMP a planowaniem przestrzennym: W aglomeracji Lille opracowano dokument ramowy („Charte de l'espace public”), aby wyznaczyć kierunek transformacji przestrzeni publicznej w 95 gminach aglomeracji. Dokument, przyjęty w 2007 r. i zaktualizowany w 2021 r., obejmuje wspólne cele i wytyczne operacyjne mające zapewnić spójne i skoordynowane podejście do projektowania przestrzeni publicznej.

Określono w nim szereg wiążących zobowiązań, które mają być brane pod uwagę w ramach każdego realizowanego projektu, oraz wymóg, aby w ramach projektów osiągnąć minimalne poziomy wykonania w kwestiach takich jak zrównoważona mobilność i jakość środowiska.

Zarządzanie mobilnością przez pracodawców: W aglomeracji Lille, gdzie opracowano SUMP, istnieje organ odpowiedzialny za zarządzanie mobilnością, który koordynuje działania pracodawców w tym zakresie. Promuje on między innymi dobrowolny system wprowadzony w 2020 r. na mocy francuskiej ustawy dotyczącej ukierunkowania na mobilność („Loi d'orientation des mobilités”), w ramach którego pracodawcy dofinansowują korzystanie przez swoich pracowników ze zrównoważonych rodzajów transportu. System ten jest uzupełnieniem ustanowionego w 2009 r. wymogu prawnego, zgodnie z którym pracodawcy muszą pokrywać 50% kosztów biletów okresowych na transport publiczny (np. biletów miesięcznych lub rocznych) nabywanych przez pracowników.

- 84** Trybunał stwierdził, że niezależnie od zapisów SUMP wszystkie miasta objęte próbą z wyjątkiem Katowic wprowadziły **przepisy dotyczące wjazdu pojazdów** na niektóre obszary, przy czym kryteria wyznaczania takich obszarów oraz warunki, które obowiązują na tych obszarach, były zróżnicowane. W trzech przypadkach ograniczenia w tym zakresie nie przyczyniają się do trwałych zmian nawyków osób dojeżdżających do pracy ani do przesunięcia między rodzajami transportu, ponieważ mają one zastosowanie wyłącznie w okresach wysokiego zanieczyszczenia powietrza (Sewilla) lub dotyczą wyłącznie autokarów i samochodów ciężarowych (Budapeszt, Praga).
- 85** W odniesieniu do obszarów administracyjnych sześciu objętych kontrolą miast Trybunał przeanalizował również **wymogi dotyczące miejsc parkingowych** dla nowych budynków. Stanowią one kluczowy element planowania przestrzennego w kontekście zrównoważonej mobilności. Badania wykazały, że dostępność miejsc parkingowych zachęca mieszkańców do kupowania samochodów i korzystania z nich, co negatywnie wpływa z kolei na udział innych rodzajów transportu⁴¹.

⁴¹ Christiansen i in., „Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour”, 2017; McAslan, D. i Sprei, F., „Minimum parking requirements and car ownership: An analysis of Swedish municipalities”, 2023.

86 Miasta stoją przed trudnym zadaniem wyważenia dwóch kwestii: z jednej strony – konieczności wprowadzenia wymaganej minimalnej liczby miejsc parkingowych, aby wziąć pod uwagę mieszkańców posiadających samochody, a z drugiej strony – konieczności ograniczenia parkowania, aby zniechęcić do korzystania z samochodów na korzyść zrównoważonych rodzajów transportu oraz by poprawić wykorzystanie przestrzeni miejskiej i jakość życia w miastach. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach obowiązujących w miastach.

- W Lille i Lizbonie w przypadku nowych budynków znajdujących się w niewielkiej odległości od przystanków lub stacji transportu publicznego zezwalano na stworzenie mniejszej liczby miejsc parkingowych, co zachęca do korzystania w większym stopniu z transportu publicznego.
- Jednocześnie we wszystkich skontrolowanych miastach w przepisach dotyczących planowania przestrzennego określono wymogi dotyczące minimalnej liczby miejsc parkingowych dla nowych budynków mieszkalnych. W przypadku pięciu miast wymogi te określono również dla budynków biurowych. Na przykład w Pradze całkowita minimalna wymagana liczba miejsc parkingowych dla budynku mieszkalnego o powierzchni użytkowej brutto 1 000 m² z 12 mieszkaniami mieści się w przedziale od pięciu miejsc w centrum miasta do 28 na obszarach podmiejskich. Limit miejsc dla wielorodzinnych budynków mieszkalnych stosują jedynie Katowice, a dla budynków biurowych – Lille i Lizbona. Z kolei na Węgrzech w 2025 r. zmieniły się przepisy krajowe, dotyczące również Budapesztu, w wyniku czego zwiększono minimalną wymaganą liczbę miejsc parkingowych dla budynków mieszkalnych i biurowych.
- Przepisy obowiązujące w połowie miast objętych próbą (Katowice, Praga, Lille) pozwalają na przeznaczenie większej powierzchni gruntów na parkingi na obszarach podmiejskich niż w centrum miasta, co jest korzystne dla posiadaczy samochodów oraz sprzyja ekspansji miejskiej zabudowy na podmiejskie obszary o mniejszej gęstości zaludnienia. Ekspansja ta ma konsekwencje środowiskowe, gospodarcze i społeczne, takie jak częstsze korzystanie z samochodów czy wydłużony czas dojazdu do pracy, a w związku z tym i wyższy poziom emisji gazów cieplarnianych⁴².

⁴² „Urban sprawl in Europe”, wspólne sprawozdanie EEA i FOEN, 2016.

Nie ma gwarancji, że objęte kontrolą SUMP zostaną wdrożone i będą podlegały monitorowaniu

- 87** Jedynie czeskie i polskie władze krajowe oceniają zgodność planów zrównoważonej mobilności miejskiej z wytycznymi krajowymi lub unijnymi. Nie oceniają one jednak adekwatności proponowanych działań.
- 88** Ponadto żaden z organów krajowych ani regionalnych nie monitoruje wdrażania SUMP. W związku z tym państwa członkowskie nie są w stanie stwierdzić, czy w wyniku realizacji planów wypracowane zostaną zamierzone wyniki.
- 89** Do monitorowania wyników wykorzystywane są wskaźniki. Kontrolerzy stwierdzili, że we wszystkich zbadanych SUMP z wyjątkiem jednego (Sewilli) znalazły się wskaźniki wykonania (choć w jednym przypadku tylko w odniesieniu do redukcji emisji). Trybunał sformułował szereg ustaleń, jeśli chodzi o monitorowanie prowadzone przez władze lokalne.
- Według stanu na styczeń 2025 r. jedynie władze na obszarach miejskich Budapesztu i Pragi monitorowały, w jakim zakresie zostały zrealizowane poszczególne działania. W obydwu przypadkach wdrożenie działań przewidzianych w SUMP napotkało przeszkody głównie z powodu ograniczonych środków finansowych.
 - Władze na obszarach miejskich Lizbony i Sewilli nie monitorowały stopnia wdrożenia SUMP.
 - SUMP Katowic i Lille zostały zatwierdzone dopiero niedawno (odpowiednio w 2023 r. i 2024 r.) i nie zostały jeszcze objęte monitorowaniem, chociaż władze obu miast zaplanowały mechanizmy monitorowania i oceny.
- 90** Wystarczające finansowanie jest kluczowym czynnikiem, jeśli chodzi o pomyślne wdrażanie SUMP. Trybunał stwierdził, że jedynie plany Budapesztu i Pragi obejmowały szacunki dotyczące wydatków niezbędnych do wdrożenia proponowanych działań oraz wskazanie możliwych źródeł finansowania. Jeżeli kwota dostępnego finansowania nie jest jasno określona, nie daje to pewności, że plany zostaną faktycznie zrealizowane zgodnie z założeniami.
- 91** Innym czynnikiem, który może mieć wpływ na wdrażanie SUMP, jest podział obowiązków między różnymi szczeblami władz zgodnie z ramami prawnymi obowiązującymi w danym państwie. W praskim SUMP ustalono działanie polegające na wprowadzeniu systemu poboru opłat drogowych w celu ograniczenia ruchu samochodowego. Działanie to nie zostało jednak wdrożone, częściowo ze względu na niewystarczające poparcie polityczne, a częściowo z powodu braku uprawnień gmin do wprowadzania takich opłat.

- 92** Mobilność w miastach jest dynamicznym systemem, w którym jeden element ma wpływ na pozostałe⁴³. Ponieważ w momencie przeprowadzania kontroli odpowiednie dane nie były dostępne, Trybunał nie był w stanie ocenić ogólnego oddziaływania realizacji SUMP na zrównoważoną mobilność osób dojeżdżających do pracy oraz na udział poszczególnych rodzajów transportu.
- 93** We wszystkich objętych próbą obszarach miejskich władze przeprowadziły badania mobilności w celu oszacowania udziału poszczególnych rodzajów transportu i oceny zadowolenia pasażerów. Fakt, że badania te przeprowadzono w różnym czasie i miały one zróżnicowany zasięg, zmniejszyły jednak ich przydatność ([załącznik VI](#)). Wprowadzone metody badań i sprawozdawczość były w dużej mierze zgodne z zaleceniami Eurostatu⁴⁴, różniły się one jednak w poszczególnych miastach i w zależności od tego, kiedy przeprowadzono badanie. Sprawia to, że porównanie wyników badań lub zmian udziału poszczególnych rodzajów transportu na przestrzeni czasu jest trudne lub niemożliwe.
- 94** W [sprawozdaniu specjalnym 06/2020](#) na temat zrównoważonej mobilności miejskiej Trybunał stwierdził, że transport publiczny umożliwia dojazd do wybranych celów szybciej niż samochodem jedynie w przypadku małych centralnych obszarów niektórych miast, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne. W przypadku niniejszej kontroli, aby ocenić sytuację na obszarach podmiejskich, Trybunał wybrał – opierając się na danych dotyczących przepływów osób dojeżdżających do pracy – punkt początkowy w strefie dojazdu dla każdego z objętych próbą obszarów miejskich i przeanalizował obszar, do którego można dotrzeć w ciągu 45 minut transportem publicznym, samochodem lub rowerem. Trybunał ustalił, że w przypadku jednego obszaru podmiejskiego będącego częścią miejskiego obszaru funkcjonalnego Katowic samochodem można było dotrzeć do znacznie większej liczby obszarów, nawet w godzinach szczytu i przy zatorach w ruchu, co pokazano na [rys. 5](#). Zob. również ilustracje dotyczące pozostałych pięciu obszarów miejskich (na podstawie [interaktywnej platformy](#)), które znajdują się w [załączniku VII](#).

⁴³ SWD(2020) 331, pkt 461.

⁴⁴ „Eurostat guidelines on passenger mobility statistics”, 2021.

Rys. 5 | Zasięg transportu samochodowego, publicznego i rowerowego w jednym z obszarów podmiejskich w ramach funkcjonalnego obszaru miejskiego Katowic



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami izochronowymi](#)).

Projekty objęte kontrolą Trybunału posłużyły realizacji celów SUMP, choć nie wszystkie miały znaczący wpływ na zaspokojenie potrzeb osób dojeżdżających do pracy

95 Trybunał ocenił, czy:

- procedury wyboru projektów stosowane przez organy odpowiedzialne za zarządzanie funduszami unijnymi (w tym za wybór i realizację projektów) były odpowiednie;
- 21 skontrolowanych przez Trybunał projektów ([załącznik II](#)) przyniosło oczekiwane rezultaty.

Pomimo pewnych niedociągnięć w procedurach wyboru wszystkie skontrolowane projekty były dostosowane do SUMP

- 96** Trybunał ocenił, czy procedury wyboru projektów pozwalały zagwarantować, że projekty otrzymujące finansowanie unijne były dostosowane do SUMP powiązanego obszaru miejskiego i opierały się na ocenie potrzeb w zakresie mobilności. Taka ocena pomaga zapewnić, że projekty będą skuteczne i zapewnią optymalne wykorzystanie środków finansowych.
- 97** Trybunał ustalił, że wszystkie wybrane do kontroli projekty były zgodne z odpowiednim SUMP lub inną obowiązującą strategią na rzecz mobilności, mimo że organy odpowiedzialne za wybór projektów nie zawsze oceniały je pod kątem tego kryterium.
- Instrument „Łącząc Europę” – Transport (trzy projekty) – w odniesieniu do okresu 2014–2020 odpowiedzialna za wybór projektów Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) nie sprawdziła, czy projekty były dostosowane do odpowiednich SUMP, mimo że takie dostosowanie stało się obowiązkowe w 2019 r. Aspekt ten zweryfikowano jednak w odniesieniu do okresu 2021–2027 (pkt 36).
 - Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (dwa projekty) – w przypadku jednego kraju (Portugalii) kontrolerzy nie byli w stanie ustalić, w jaki sposób właściwe organy krajowe wybrały jeden z projektów. W innym państwie członkowskim (Hiszpanii) właściwe organy krajowe nie sprawdziły projektów w ramach objętego kontrolą naboru wniosków pod kątem zgodności z zatwierdzonym SUMP, mimo że takie dostosowanie było jednym z wymogów tego naboru.
- 98** Trybunał stwierdził również, że spośród 16 skontrolowanych projektów finansowanych w ramach polityki spójności instytucje zarządzające wybrały wszystkie projekty – z wyjątkiem jednego – w drodze niekonkurencyjnych naborów wniosków (projekty głównie wybierano na bieżąco według kolejności zgłoszeń). W przypadku Węgier w procedurach naborów wniosków mogły brać udział jedynie projekty, które zatwierdzono na szczeblu rządowym w drodze dekretu. Takie pozakonkursowe procedury wyboru niekoniecznie gwarantują wybór projektów, które w największym stopniu przyczynią się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej lub zapewnią najlepszy stosunek jakości do ceny (pkt 02). Trybunał przyznaje jednak, że mogą być one mniej uciążliwe niż konkurencyjne procedury naboru wniosków (tzn. z odpowiednimi terminami składania wniosków, przeprowadzeniem oceny i ustaleniem rankingu).

99 Trybunał sformułował szereg ustaleń w odniesieniu do wniosków projektowych uwzględniających potrzeby w zakresie mobilności (w tym aspekty takie jak przyszły popyt, wykonalność i koszty w porównaniu z korzyściami).

- Większość projektów (13 z 21, tj. 62%) została poparta oceną potrzeb.
- W przypadku sześciu projektów brakowało takiej oceny, a w przypadku jednego ocena była jedynie częściowa (analiza możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb). Przykładowo w ramach jednego projektu we Francji doprowadziło to w konsekwencji do powstania nowego obiektu „parkuj i jedź”, którego wskaźnik wykorzystania wynosił poniżej 15% ponad trzy lata po otwarciu, co nasuwa pytania o to, czy budowa obiektu była konieczna, a jego rozmiar – uzasadniony.
- W przypadku jednego projektu w Portugalii (w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) beneficjent przygotował analizę popytu i studium wykonalności dopiero po włączeniu projektu do krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności. Kontrolerzy stwierdzili, że projekt został usunięty z KPO przez właściwe organy krajowe w maju 2025 r., ponieważ z różnych powodów występowały opóźnienia, co uniemożliwiło ukończenie projektu przed końcem okresu wdrażania planu.

Niemal we wszystkich skontrolowanych projektach wypracowano zaplanowane produkty, lecz jedynie w przypadku niewielu z nich udało się w sposób znaczący zaspokoić potrzeby osób dojeżdżających do pracy

100 Dane z monitorowania są niezbędne do pomiaru osiągnięć unijnych interwencji. Wskaźniki są narzędziem wykorzystywanym do pomiaru produktów (np. długość nowej linii tramwajowej w km) i rezultatów (np. skrócenie czasu podróży).

101 W przypadku wybranych do kontroli projektów Trybunał stwierdził różnice w wyborze i określaniu wskaźników, które były powiązane z wykorzystanym źródłem unijnego finansowania oraz odnośnymi aktami prawnymi (*tabela 6*).

Tabela 6 | Wskaźniki produktu i rezultatu

Fundusze UE	Czy określono wskaźniki produktu?	Czy określono wskaźniki rezultatu?	Uwagi
Fundusze polityki spójności	Tak w przypadku 15 z 16 projektów	Tak w przypadku 13 z 16 projektów	W unijnej podstawie prawnej ⁴⁵ określono wspólne wskaźniki produktu i rezultatu, z których część może mieć zastosowanie w odniesieniu do projektów w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej. Zobowiązano w niej również organy odpowiedzialne za realizację programu do określenia dalszych wskaźników produktu i rezultatu.
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	Nie na poziomie projektu Oba skontrolowane projekty przyczyniły się jednak do osiągnięcia wartości docelowych określonych w odnośnych krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (np. wartości docelowych dotyczących wydanych środków budżetowych lub ukończonych projektów promujących zrównoważoną mobilność).	Nie	Podstawa prawna nie wymagała określenia wskaźników rezultatu.
Instrument „Łącząc Europę” – Transport	Nie W umowach o udzielenie dotacji określono jednak rezultaty i cele pośrednie.	Nie	Ani w podstawie prawnej, ani w zaproszeniach do składania wniosków nie ustanowiono wymogu określenia wskaźników.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁴⁵ W okresie 2014–2020 – załącznik I do [rozporządzenia \(UE\) nr 1301/2013](#) oraz załącznik I do [rozporządzenia \(UE\) nr 1300/2013](#); w okresie 2021–2027 – załącznik I do [rozporządzenia \(UE\) 2021/1058](#).

102 W przypadku projektów, w których ustanowiono wskaźniki rezultatu, dotyczyły one zwiększenia liczby pasażerów lub użytkowników, ograniczenia czasu podróży i zmniejszenia emisji. Jeśli chodzi o projekty w obszarze transportu finansowane w ramach programów polityki spójności, stosowanie wskaźników rezultatu do pomiaru redukcji emisji gazów cieplarnianych w okresie 2014–2020 było opcjonalne, natomiast w latach 2021–2027 mają być one wykorzystywane w ramach interwencji, których cele obejmują redukcję emisji gazów cieplarnianych⁴⁶. Metody stosowane do obliczania szacowanej redukcji emisji pozostawiono w gestii właściwych organów, ponieważ na szczeblu UE nie istnieje żadna ogólna metodyka. W związku z tym metody te różniły się między skontrolowanymi projektami, a w czterech z siedmiu przypadków nie opierały się na uzasadnionych założeniach. W **ramce 2** przedstawiono przykłady takich metod obliczeniowych.

Ramka 2

Redukcja emisji gazów cieplarnianych – metody obliczeniowe

Poniższe przykłady ilustrują różną jakość obliczeń w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

- 1) Rzetelna metoda – redukcję emisji gazów cieplarnianych oszacowano na podstawie danych dotyczących osób dojeżdżających do pracy, średniego zużycia paliwa przez pojazd oraz liczby kilometrów podróży, które zaoszczędzono dzięki realizacji projektu.
- 2) Nieodpowiednie metody – (i) zastosowano jednolity wskaźnik redukcji CO₂ w przeliczeniu na wydane euro, niezależnie od szczególnych cech danych projektów lub ich rzeczywistego potencjału w zakresie redukcji emisji; (ii) założono, że wszyscy potencjalni użytkownicy dróg dla rowerów zrezygnują z indywidualnego transportu samochodowego; (iii) w jednym z SUMP określono wartości docelowe w zakresie redukcji emisji dla każdej gminy. Następnie każda taka wartość określona dla danej gminy została podzielona przez długość dróg dla rowerów planowanych do budowy na jej terenie. Podejście to nie uwzględniało faktycznego lub potencjalnego późniejszego wykorzystania dróg – aby osiągnąć wyznaczone cele, wystarczyło jedynie wybudować te drogi.

103 Trybunał ustalił, że spośród 16 projektów objętych kontrolą, które zostały ukończone przed jej przeprowadzeniem, tylko w przypadku dwóch nie udało się w pełni **osiągnąć planowanych produktów** (wyrażonych w formie wskaźników albo opisanych w inny sposób) (**ramka 3** i **ramka 5**).

⁴⁶ SWD(2025) 61 final, wskaźnik 29, s. 74.

Ramka 3

Projekt multimodalnego węzła przesiadkowego, w ramach którego nie udało się osiągnąć planowanych produktów

Projekt na Węgrzech miał na celu utworzenie nowego multimodalnego węzła oraz obwodnicy miasta.

Ze względu na znaczny wzrost kosztów ważne elementy projektu dotyczące zrównoważonej mobilności (modernizacja dworca kolejowego, poprawa dostępu do peronów i torów), a także budowa tunelu łączącego obie strony dworca kolejowego (i miasta) zostały odroczone na czas nieokreślony. Choć zrealizowano część zaplanowanych elementów projektu w zakresie zrównoważonej mobilności (parkingi „parkuj i jedź”, parkingi dla rowerów, przebudowa przystanków autobusowych, połączenie dróg dla pieszych i dla rowerzystów), większość środków finansowych została wykorzystana na budowę dróg i przeniesienie przestrzeni ładunkowej kolei.



Uwaga: droga, która miała dalej prowadzić do tunelu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

104 Wszystkie 12 projektów, dla których dostępne były dane, wywarło pewien wpływ na zaspokojenie potrzeb osób dojeżdżających do pracy oraz poprawę zrównoważonej mobilności, choć w różnym stopniu. W ramach sześciu projektów udało się osiągnąć znaczące pozytywne skutki (np. zwiększenie liczby linii autobusowych lub osiągnięcie docelowej liczby użytkowników i pasażerów (*ramka 4*)), podczas gdy w przypadku pozostałych sześciu skutki były bardziej umiarkowane. Trybunał nie był w stanie przeprowadzić oceny dziewięciu projektów ze względu na brak ustalonych wskaźników i danych z monitorowania (pkt *101*) lub ze względu na fakt, że projekty nadal były w trakcie realizacji.

Ramka 4

Budowa multimodalnego węzła przesiadkowego, dzięki której udało się osiągnąć znaczące pozytywne skutki



Projekt architektoniczny: Grzegorz Raczek / Główny wykonawca: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Wszelkie prawa zastrzeżone.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W ramach projektu w Polsce wybudowano multimodalny węzeł przesiadkowy łączący cztery rodzaje transportu, a mianowicie autobus, pociąg, samochód (parkingi „parkuj i jedź”) oraz rower. W 2023 r., pierwszym roku eksploatacji, skorzystało z niego prawie 850 000 pasażerów. Stacja kolejowa znajduje się 150 m od węzła przesiadkowego i jest połączona z nim tunelem. Przed realizacją projektu przystanki lokalnych i regionalnych autobusów były rozproszone w kilku lokalizacjach, nawet 650 metrów od dworca kolejowego.

Budowa węzła przesiadkowego sprawiła, że transport autobusowy stał się bardziej dostępny i wygodny dla mieszkańców regionu. Liczba przewoźników autobusowych obsługujących połączenia regionalne i międzynarodowe wzrosła z 22 przed projektem do 32 w 2023 r. Znacznie skrócił się również czas oczekiwania dla podróżujących.

- 105** Na bardziej umiarkowane skutki sześciu projektów wpływ miały czynniki związane z (i) planowaniem, opracowywaniem i wyborem projektów oraz (ii) ich wdrażaniem (*ramka 5*).

Ramka 5

Czynniki stanowiące przyczynę umiarkowanych skutków niektórych projektów

Planowanie, opracowywanie i wybór projektów (trzy projekty)

- Brak odpowiedniej analizy potrzeb doprowadził w jednym przypadku do niedostatecznego wykorzystania obiektu „parkuj i jedź” oraz w drugim przypadku do braku bezpośredniego połączenia takiego obiektu z metrem, w związku z czym trzeba było uruchomić dodatkowe połączenia transferowe autobusem. Kierowcy samochodów mogli korzystać z drugiego obiektu, nawet gdy nie kontynuowali podróży transportem publicznym.
- Do użytku oddano drogę dla rowerów nieprzystosowaną do potrzeb osób dojeżdżających do pracy (zob. zdjęcie poniżej) – jest to wykonana z drewnianych desek malownicza ścieżka o charakterze krajobrazowym, na której znajduje się m.in. miejsce, w którym zbudowano odchodzącą od głównej drogi pętlę przeznaczoną do celów rekreacyjnych. Droga ta nie oddziela pieszych od rowerzystów, co oznacza, że nie spełnia norm bezpieczeństwa ani potrzeb osób dojeżdżających do pracy.

Wdrażanie – brakujące produkty (dwa projekty)

- W ramach jednego projektu nie zrealizowano ważnych elementów dotyczących zrównoważonej mobilności ([ramka 3](#)).
- System informacyjno-biletowy został wdrożony z dużym opóźnieniem wynoszącym 4,5 roku. Wciąż nie oferuje on funkcji opartych na danych w czasie rzeczywistym, jak pierwotnie planowano, a ponadto do zakupu biletów potrzebne jest dodatkowe urządzenie (w 2023 r. zakupiono średnio ledwie 7 biletów dziennie, a w 2024 r. – 12).

Wdrażanie – koordynacja między organami z sąsiadujących gmin (jeden projekt)

- Droga dla rowerów, która miała połączyć obszar podmiejski z miastem i jednocześnie być częścią regionalnego planu sieci tras rowerowych, nie dochodzi do miasta i jest odcięta od regionalnej sieci tras rowerowych ze względu na brak porozumienia, od 2018 r., między władzami regionalnymi i miejskimi (zob. zdjęcie poniżej). Sama droga, choć wybudowana niedawno, wykazuje już oznaki degradacji i nie jest wyposażona w podstawowe elementy, takie jak oświetlenie i miejsca pozwalające schronić się przed słońcem.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

106 Ponadto w każdym skontrolowanym obszarze miejskim Trybunał wybrał jeden projekt i przeanalizował jego potencjalny wpływ na skrócenie czasu podróży ([załącznik VIII](#)). W tym celu kontrolerzy porównali różne scenariusze: podróży samochodem i transportem publicznym, z wykorzystaniem infrastruktury stworzonej w ramach projektu (lub też nie korzystając z niej), hipotetycznej osoby dojeżdżającej z przedmieść, która mogłaby skorzystać z rezultatów projektu. Kontrolerzy wybrali punkt docelowy na obszarze o dużej koncentracji miejsc pracy w mieście.

107 W ten sposób ocenili, czy projekt przyczynił się do poprawy konkurencyjności transportu publicznego w porównaniu z korzystaniem z samochodów. Analiza ta podlega kilku ograniczeniom.

- Wyniki dają jedynie częściowy ogląd sytuacji na początku 2025 r. – czas podróży prawdopodobnie będzie ulegał zmianie w miarę wdrażania SUMP.
- Różne scenariusze mogły doprowadzić do różnych wyników.
- Chociaż na konkurencyjność indywidualnego transportu samochodowego istotny wpływ ma dostępność miejsc parkingowych w miejscach docelowych dojazdów do pracy, a także przepisy regulujące tę kwestię, w scenariuszach, które obejmowały indywidualny transport samochodowy, nie uwzględniono czasu potrzebnego na parkowanie, ponieważ może on znacznie różnić się w zależności od przypadku (pkt [82–84](#)).

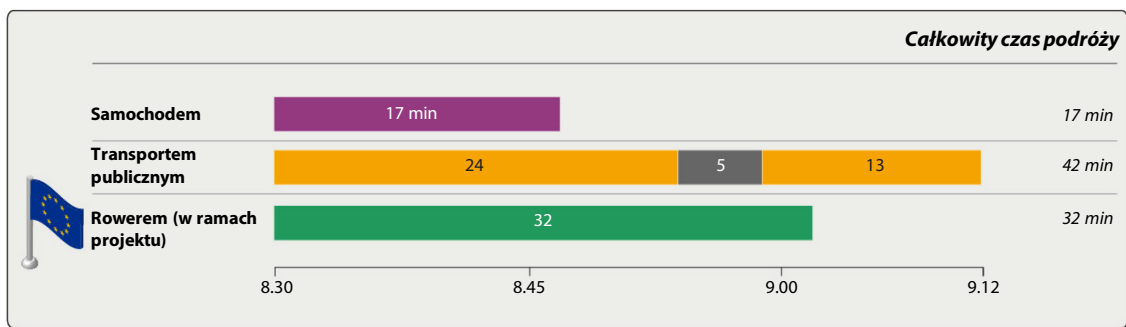
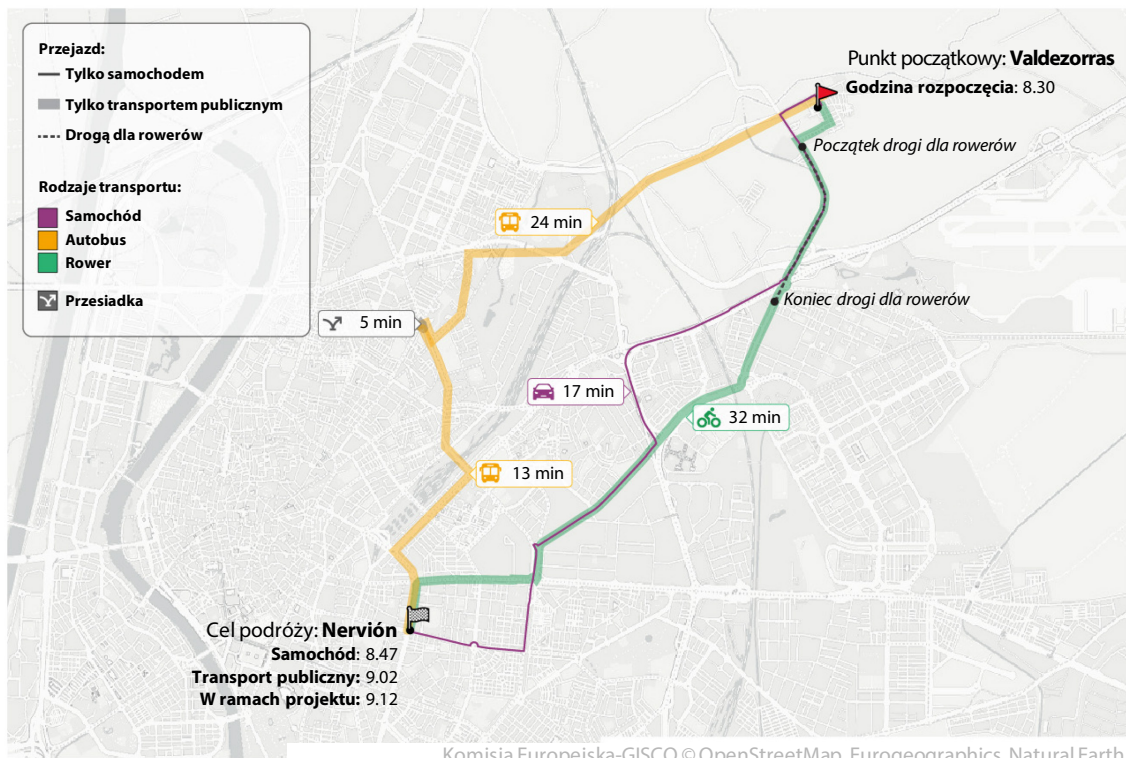
108 Kontrolerzy stwierdzili, że w dwóch przypadkach czas podróży transportem publicznym był konkurencyjny w porównaniu z jazdą samochodem, podczas gdy w czterech przypadkach dojazdy samochodem były szybsze.

- Budapeszt i Praga – dojazdy środkami transportu publicznego mogły konkurować, jeśli chodzi o czas przejazdu, z podróżami samochodem w godzinach szczytu.
- Katowice, Lille, Lizbona i Sewilla – dojazd transportem publicznym nie mógł konkurować w tym zakresie z samochodem. W Sewilli przejazd rowerem stanowił jednak lepszą alternatywę dla korzystania z samochodów niż transport publiczny ([rys. 6](#)). Kontrolerzy obliczyli czas podróży rowerem w oparciu o stałą prędkość, ale jako że droga dla rowerów kończy się na granicy miasta ([ramka 5](#)), rowerzyści muszą kontynuować podróż po ulicy, w związku z czym ich dojazdy do pracy są wolniejsze i mniej bezpieczne.

Rys. 6 | Porównanie czasu dojazdu w Sewilli

Przykładowa trasa podróży w Sewilli

Uwaga: W przypadku Sewilli kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego znajdującego się na obszarze podmiejskim Valdezorras, gdzie rozpoczyna się droga dla rowerów zbudowana w ramach projektu unijnego, do dzielnicy biurowej znajdującej się w Sewilli. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem, transportem publicznym (autobusem) i rowerem, w tym ostatnim przypadku korzystając z drogi dla rowerów, której budowa współfinansowana była ze środków UE. Ponieważ droga dla rowerów kończy się na granicy miasta, kontrolerzy obliczyli czas przejazdu rowerem w granicach Sewilli, korzystając z ulicy.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów](#)).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 grudnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Annex I – O kontroli

Mobilność miejska a ramy strategiczne UE

- 01** W 2020 r. trzech na czterech obywateli UE mieszkało na obszarach miejskich i oczekuje się, że do 2050 r. odsetek ten wzrośnie do 85%. Obszary miejskie często charakteryzują się dużą koncentracją działalności gospodarczej i miejsc pracy, a co za tym idzie znaczącymi codziennymi przepływami osób dojeżdżających do pracy. Pojęcie mobilności miejskiej odnosi się do przepływów osób i towarów w obrębie obszarów miejskich. Jest ona istotnym elementem życia w miastach.
- 02** Według OECD w strefach dojazdu do pracy można zaobserwować szybszy wzrost liczby ludności niż w samych miastach, co wskazuje na występującą coraz powszechniej suburbanizację. Największy wzrost liczby ludności zaobserwowano w strefach dojazdu otaczających duże obszary metropolitalne¹.

¹ OECD, „Redefining urban areas in OECD countries”, 2012.

- 03** Ludność mieszkająca na obszarach podmiejskich często korzysta z prywatnych samochodów, co sprzyja powstawaniu zatorów komunikacyjnych i zanieczyszczeniu środowiska. Szacuje się, że nadmierne natężenie ruchu w miastach kosztuje około 180 mld euro rocznie², a transport na obszarach miejskich odpowiada za około jedną czwartą łącznych emisji CO₂ w UE pochodzących z sektora transportu³, które to z kolei stanowią jedną czwartą całkowitych emisji w UE⁴. Zgodnie z europejskim prawem o klimacie⁵ obszary miejskie mają istotny wkład w realizację wiążących celów Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie ograniczenia emisji o 55% do 2030 r. i osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r.
- 04** Kompleksowa strategia organizacji mobilności na obszarach miejskich ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania wielotorowego rozwoju obszarów miejskich, na przykład poprzez zwiększenie dostępności miejsc pracy, usług i towarów oraz zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia. W 2006 r. Komisja zdecydowanie zaleciła władzom lokalnym opracowanie i wdrożenie planów zrównoważonego transportu miejskiego⁶. Od tamtej pory Komisja wydała szereg niewiążących dokumentów dotyczących polityki (komunikatów) oraz kilka aktów prawnych, w których określiła wizje i cele w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej (*rys. 1*). Zrównoważony transport jako cel został po raz pierwszy określony przez Radę w 2001 r.⁷

² Komisja, *Podręcznik dotyczący zewnętrznych kosztów transportu*, 2019.

³ Dokument roboczy służb Komisji pt. „EU Urban Mobility state of play”, *SWD(2021) 470*.

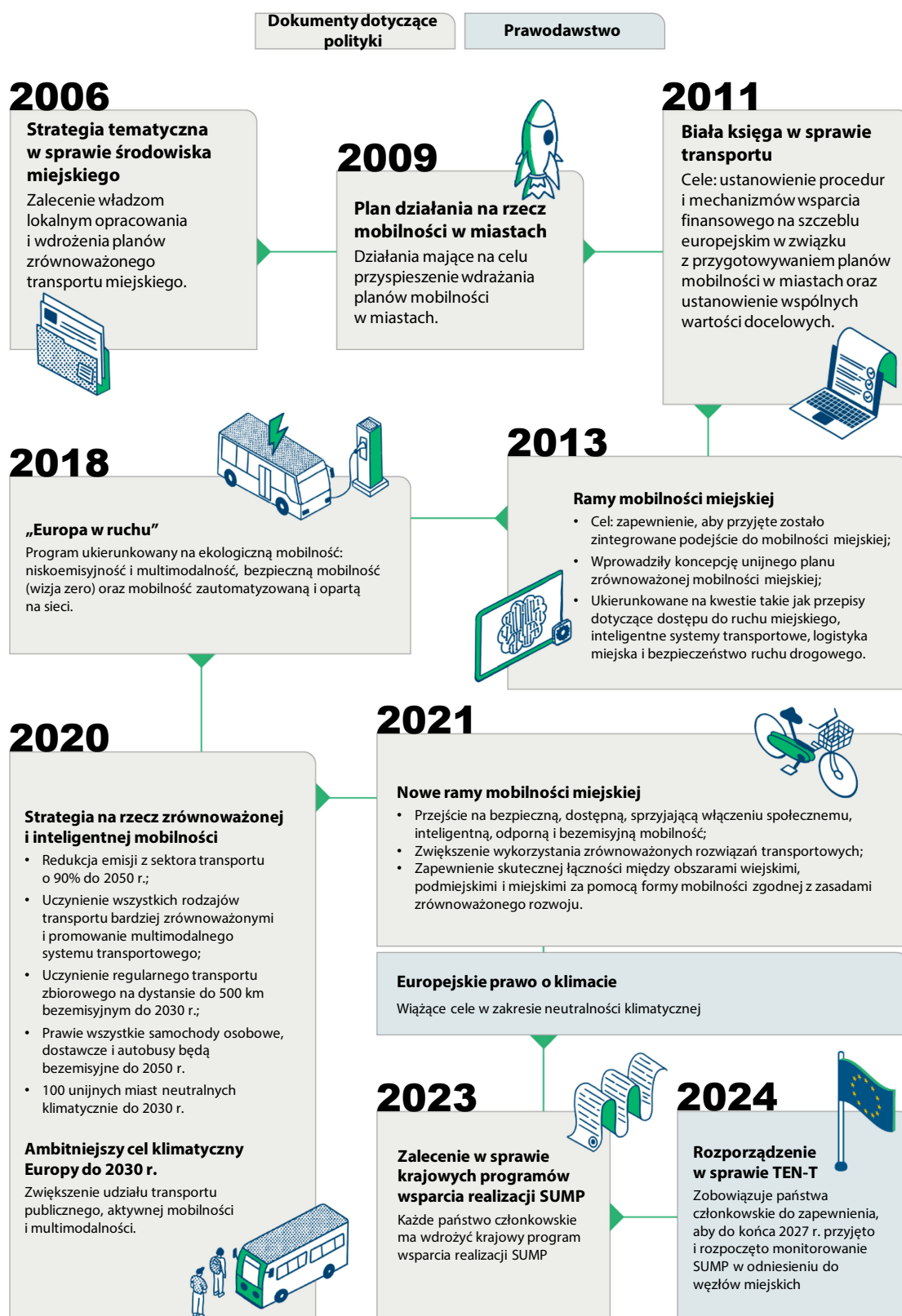
⁴ Przeglądarka danych EEA dotyczących emisji gazów cieplarnianych.

⁵ Rozporządzenie (UE) 2021/1119.

⁶ COM(2005) 718.

⁷ Konkluzje prezydencji ze szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu z 2001 r.

Rys. 1 | Kształtowanie się ram prawnych i politycznych UE w zakresie mobilności miejskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów Komisji.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

- 05** Transport i mobilność w miastach należą do kompetencji dzielonych między Komisję a państwa członkowskie. Role i obowiązki poszczególnych organów przedstawiono na [rys. 2](#).

Rys. 2 | Role i obowiązki poszczególnych organów



Komisja

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) jest odpowiedzialna przede wszystkim za opracowywanie i wdrażanie polityki transportowej UE, w tym za projekt sieci TEN-T, która obejmuje infrastrukturę transportową w węzłach miejskich. Źródłami unijnego finansowania zarządzają różne dyrekcje generalne w ramach różnych trybów zarządzania: za zarządzanie instrumentem „Łącząc Europę” – Transport odpowiada DG MOVE oraz Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) (w ramach zarządzania bezpośredniego); za fundusze polityki spójności – DG REGIO (w ramach zarządzania dzielonego); za wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zaś – DG ECFIN i SG RECOVER (grupa zadaniowa przy Sekretariacie Generalnym) (w ramach zarządzania bezpośredniego).

W 2022 r. Komisja powołała **Grupę Ekspertów ds. Mobilności w Miastach**, w skład której wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, wybranych miast i organizacji istotnych pod względem zakresu tematycznego. Grupa wspiera Komisję w opracowywaniu i wdrażaniu przepisów i polityki w obszarze zrównoważonej mobilności w miastach.



Państwa członkowskie (władze lokalne, regionalne lub krajowe)

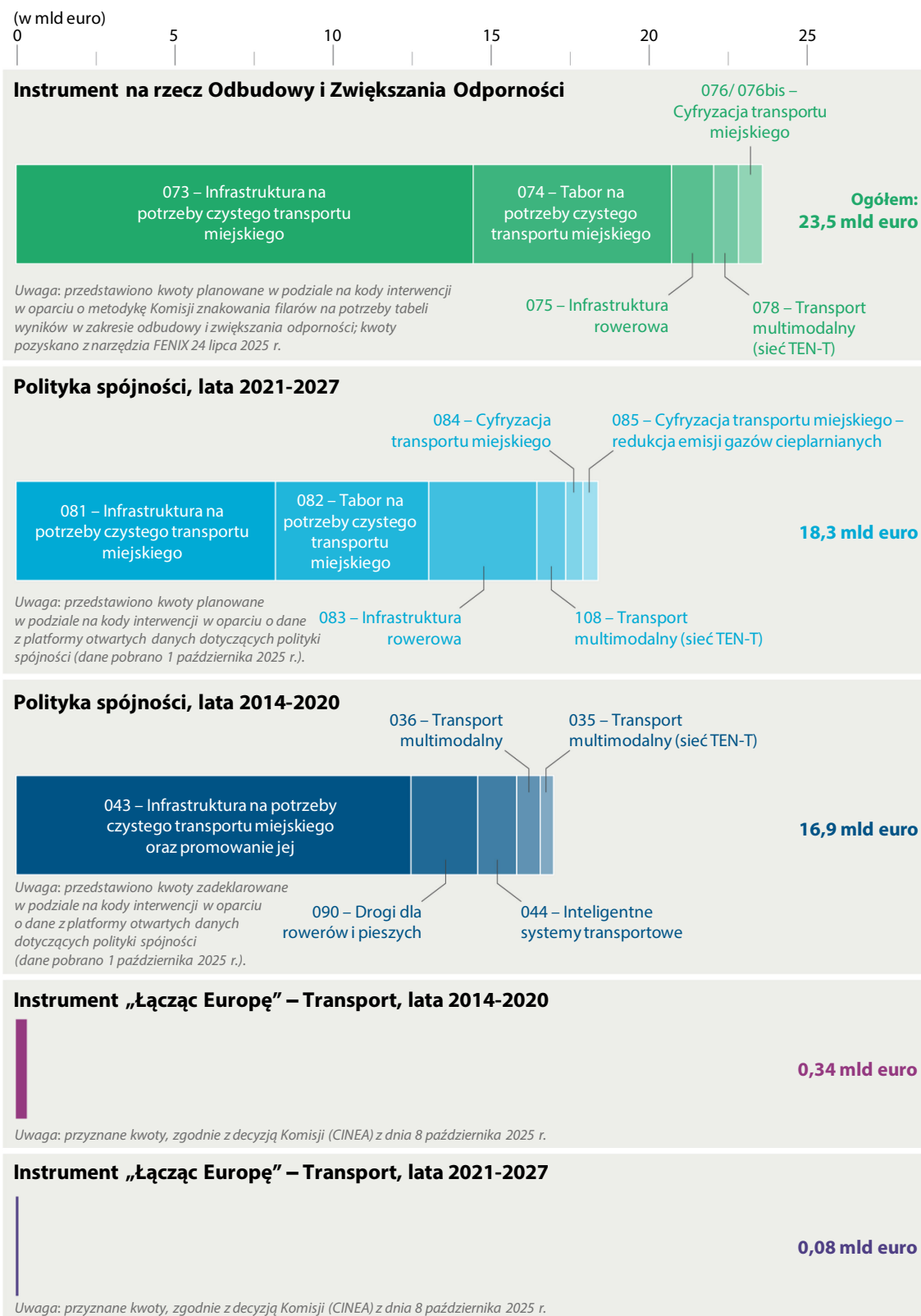
Władze lokalne, regionalne lub krajowe zajmują się kwestią dostępności komunikacyjnej do i z węzłów miejskich oraz w ich obrębie, a także kwestiami mobilności w miastach (w tym poprzez wdrażanie strategii, takich jak plany mobilności miejskiej).

Ponadto władze lokalne, regionalne lub krajowe wdrażają unijne fundusze (np. w ramach polityki spójności). W przypadku funduszy polityki spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wybór projektów, które mają być finansowane lub współfinansowane z unijnych środków, również odbywa się na tym poziomie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze informacje finansowe

- 06** Głównymi źródłami unijnego finansowania inwestycji w transport miejski i mobilność są fundusze polityki spójności, instrument „Łącząc Europę” oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ([rys. 3](#)).

Rys. 3 | Unijne programy finansowania – inwestycje w mobilność miejską

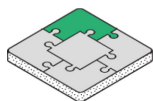
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 07** W niniejszym sprawozdaniu oceniono działania podjęte przez Komisję i właściwe organy w państwach członkowskich w celu wspierania zrównoważonego transportu dla osób dojeżdżających do pracy na dużych obszarach metropolitalnych. W tym celu kontrolerzy zbadali, czy:
- działania ustawodawcze, polityczne i wspierające Komisji były odpowiednie, by zapewnić skuteczne połączenia transportowe dla osób dojeżdżających do pracy;
 - opracowanie, wdrożenie i monitorowanie SUMP przez właściwe organy w sześciu wybranych do kontroli państwach członkowskich było adekwatne do założonych celów;
 - procedury wyboru, realizacja oraz rezultaty 21 skontrolowanych projektów finansowanych przez UE były skuteczne, jeśli chodzi o uwzględnienie różnych aspektów zrównoważonej mobilności osób dojeżdżających do pracy.
- 08** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła lata 2004–2024 w odniesieniu do opracowywania polityki oraz lata 2014–2025 w odniesieniu do unijnych źródeł finansowania wspierających projekty w zakresie mobilności miejskiej. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dowody pochodzące z różnych źródeł wymienionych na [rys. 4](#). [Metodyka kontroli](#) stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej ustanowionymi przez [Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli \(INTOSAI\)](#).

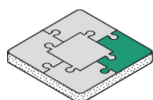
Rys. 4 | Źródła dowodów

Dokumenty



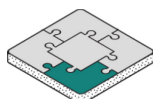
Akty prawne, dokumenty programowe, sprawozdania, wytyczne (krajowe, regionalne i lokalne) oraz sprawozdania i analizy publikowane przez instytucje badawcze, stowarzyszenia i naukowców.

Dane



Dane z różnych źródeł, głównie z Komisji, Eurostatu, platformy otwartych danych dotyczących polityki spójności, a także udostępnione przez władze krajowe, regionalne i lokalne. We współpracy z Eurostatem Trybunał zastosował systemy informacji geograficznej do analizy przestrzennej i późniejszej graficznej prezentacji różnych aspektów mobilności na obszarach podmiejskich wokół skontrolowanych przez Trybunał miast, takich jak przepływy osób dojeżdżających do pracy ([załącznik IV](#)), dostępność ([załącznik VII](#)) oraz potencjalne oddziaływanie wybranych projektów na czas dojazdów do pracy ([załącznik VIII](#)).

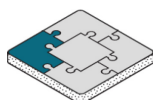
Wizyty kontrolne w sześciu obszarach miejskich w sześciu państwach członkowskich



Trybunał skoncentrował się na obszarach miejskich Budapesztu (Węgry), Katowic (Polska), Lille (Francja), Lizbony (Portugalia), Pragi (Czechy) i Sewilli (Hiszpania). Kontrolerzy przeanalizowali krajowe, regionalne i lokalne plany dotyczące transportu i mobilności, dokumenty ustawodawcze i dotyczące polityki, wsparcie finansowe itp.

Trybunał wybrał obszary do kontroli na podstawie osądu kontrolerów w oparciu o kryteria takie jak całkowita liczba ludności i odsetek ludności mieszkającej na obszarach podmiejskich, istotność unijnych funduszy na rzecz zrównoważonej mobilności oraz udział poszczególnych rodzajów transportu (np. odsetek podróży do pracy z wykorzystaniem samochodu). Kontrolą objęto zarówno obszary, gdzie osiągnęto dobre wyniki, jak i te, gdzie osiągnięte wyniki były słabsze.

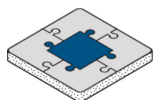
21 projektów



Trybunał skontrolował próbę 21 projektów – 16 sfinansowanych z funduszy polityki spójności, dwa z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz trzy z instrumentu „Łącząc Europę” – Transport ([załącznik II](#)). Kontrolerzy przeanalizowali odnośne dokumenty, koncentrując się na przydziale środków UE oraz na koncepcji projektów, procesie wyboru, wdrażaniu projektów i osiągniętych przez nie rezultatach.

Na podstawie osądu kontrolerów Trybunał wybrał do kontroli projekty współfinansowane z funduszy polityki spójności, Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz instrumentu „Łącząc Europę” – Transport. 19 projektów dotyczyło sześciu objętych kontrolą obszarów miejskich. Pozostałe dwa projekty (sfinansowane z instrumentu „Łącząc Europę” – Transport) dotyczyły Amsterdamu i Paryża. Wybrane zostały projekty dotyczące mobilności osób dojeżdżających do pracy i obejmujące różne rodzaje inwestycji (np. Projekty dotyczące infrastruktury transportowej lub inteligentnych systemów transportowych).

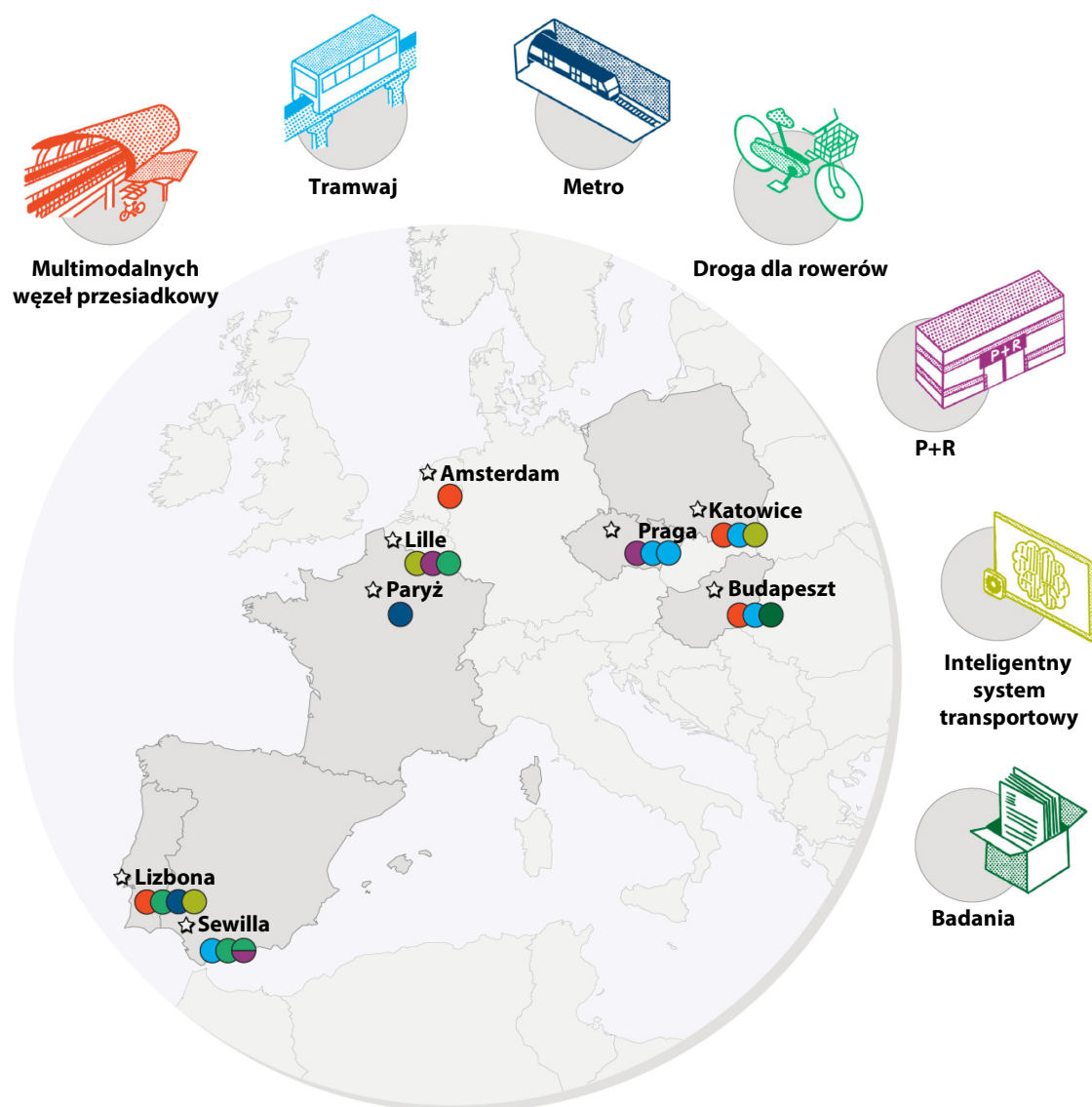
Wywiady



Kontrolerzy przeprowadzili wywiady z pracownikami dyrekcji generalnych Komisji, organów krajowych, władz regionalnych i władz lokalnych oraz z beneficjentami finansowania unijnego i zainteresowanymi stronami działającymi na szczeblu unijnym lub lokalnym.

09 Na **rys. 5** przedstawiono miejsca realizacji skontrolowanych projektów oraz rodzaje poszczególnych inwestycji.

Rys. 5 | Miejsca realizacji i rodzaj skontrolowanych projektów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Annex II – Wykaz projektów objętych kontrolą

Węzeł miejski	Źródło finansowania	Nazwa projektu	Łączne planowane koszty kwalifikowalne (w euro)	Zaplanowana kwota finansowania UE (w euro)
Amsterdam	Instrument „Łącząc Europę” – Transport, lata 2021–2027	Smart Mobility Hub Amsterdam	29 117 889	8 735 366
Budapeszt	Polityka spójności, lata 2014–2020	Przedłużenie linii tramwajowej nr 1 do skweru Etele.	26 014 139	20 425 075
Budapeszt	Polityka spójności, lata 2014–2020	Rozwój możliwości przesiadek do różnych środków transportu na dworcu kolejowym Bicske oraz budowa parkingów P+R	34 433 914	29 268 827
Budapeszt	Polityka spójności, lata 2021–2027	Połączenie linii kolei miejskiej nr H5 i H6 z H7 (badanie)	18 918 000	16 080 300
Katowice	Polityka spójności, lata 2014–2020	Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach	46 241 813	31 137 890
Katowice	Polityka spójności, lata 2014–2020	System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej II	8 475 284	6 356 463
Katowice	Polityka spójności, lata 2014–2020	Zintegrowany projekt modernizacji i rozwoju infrastruktury tramwajowej w Aglomeracji Śląsko-Zagłębiowskiej wraz z zakupem taboru tramwajowego – etap I	143 357 046	90 421 210

Węzeł miejski	Źródło finansowania	Nazwa projektu	Łączne planowane koszty kwalifikowalne (w euro)	Zaplanowana kwota finansowania UE (w euro)
Lille	Polityka spójności, lata 2014–2020	P+R Tourcoing	3 470 672	1 735 336
Lille	Polityka spójności, lata 2014–2020	SMIRT Central – jednolity system informacyjno-biletowy dla regionu Nord-Pas-de-Calais	8 740 261	4 370 130
Lille	Polityka spójności, lata 2021–2027	Aménagement cyclable Boulevard Carnot	2 014 395	1 007 197
Lizbona	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ¹	Kolej lekka Odivelas–Loures	250 000 000	nie dot. – pożyczka
Lizbona	Polityka spójności, lata 2014–2020	Parque Intermodal da Venda do Pinheiro	497 442	248 721
Lizbona	Polityka spójności, lata 2014–2020	Loures Ciclável-Eixo Ribeirinho de Ligação Vila Franca de Xira/Loures/Lisboa	2 785 128	1 392 564
Lizbona	Instrument „Łącząc Europę” – Transport, lata 2014–2020	MOBIL.T	20 979 190	4 195 838
Paryż	Instrument „Łącząc Europę” – Transport, lata 2014–2020	LARA – Line for Airport and Research Area	319 485 000	63 897 000
Praga	Polityka spójności, lata 2014–2020	Przedłużenie linii tramwajowej na odcinku Divoká Šárka–Sídliště Na Dědině	31 933 928	27 143 839

Węzeł miejski	Źródło finansowania	Nazwa projektu	Łączne planowane koszty kwalifikowalne (w euro)	Zaplanowana kwota finansowania UE (w euro)
Praga	Polityka spójności, lata 2014–2020	Budowa parkingu P+R Černý Most	13 280 353	6 640 177
Praga	Polityka spójności, lata 2021–2027	Przedłużenie linii tramwajowej na odcinku Sídliště Barrandov–Holyně–Slivenec, faza druga (odcinek Holyně–Slivenec)	9 861 155	8 381 982
Sewilla	Polityka spójności, lata 2014–2020	Przedłużenie linii tramwajowej, faza pierwsza	24 510 000	19 608 000
Sewilla	Polityka spójności, lata 2014–2020	Droga dla rowerów Valdezorras–stare lotnisko–Alcosa	1 481 005	1 184 804
Sewilla	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	Agrupación de Sevilla	21 952 628	18 142 667

¹ Inwestycja TC-C15-i03 – kolej lekka Odivelas–Loures została usunięta z portugalskiego KPO w wyniku [zmiany](#) przyjętej przez Radę 13 maja 2025 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Annex III – Przykłady inicjatyw wspierających Komisji

Inicjatywa	Zakres działań	Działania	Data utworzenia	Źródło unijnego finansowania (okres 2021–2027)
Unijne Centrum Monitorowania Mobilności Miejskiej (ELTIS)	Zrównoważona mobilność miejska	Budowanie zdolności (repozytorium wytycznych, obserwatorium)	1998	Instrument „Łącząc Europę”
Europejski Tydzień Mobilności	Zrównoważona mobilność miejska	Kampania uświadamiająca	2002	Budżet własny DG MOVE
CIVITAS	Zrównoważona mobilność miejska	Budowanie zdolności, wymiana praktyk, badania naukowe, innowacje i koordynacja; ukierunkowanie na miasta oraz praktyków zajmujących się mobilnością miejską Konferencja forum CIVITAS, co roku naprzemiennie z Dniami Mobilności w Miastach	2002	Program „Horyzont Europa”
Dni Mobilności w Miastach	Zrównoważona mobilność miejska	Konferencja na temat polityki mobilności w miastach, co roku naprzemiennie z forum CIVITAS	2020 Poprzednikiem tego wydarzenia była europejska konferencja na temat planów zrównoważonej mobilności miejskiej (w latach 2014–2019).	Instrument „Łącząc Europę”
EIT Urban Mobility	Zrównoważona mobilność miejska	Budowanie zdolności, wymiana praktyk, badania naukowe, innowacje i koordynacja; ukierunkowanie na przedsiębiorstwa, w tym typu start-up, uniwersytety, instytuty badawcze i sektor publiczny	2019	Program „Horyzont Europa” (80% unijnego finansowania)
URBACT	Zrównoważony rozwój obszarów miejskich, zrównoważony transport jako jeden z celów tematycznych	Dzielenie się praktykami, budowanie zdolności	2002	URBACT IV (około 80% unijnego finansowania)
Europejska inicjatywa miejska	Zrównoważony rozwój obszarów miejskich, mobilność jako jeden z tematów	Budowanie zdolności, wymiana wiedzy i praktyk, wspieranie innowacji Organizowana co dwa lata konferencja Forum Miast	2021 Poprzednikiem tej inicjatywy były innowacyjne działania miejskie w latach 2014–2020.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Inicjatywa	Zakres działań	Działania	Data utworzenia	Źródło unijnego finansowania (okres 2021–2027)
Porozumienie Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii	Klimat i energia, w tym zrównoważona mobilność (np. w ramach „Dobrowolnej koalicji na rzecz zrównoważonej mobilności”)	Zobowiązanie do realizacji celów UE w zakresie klimatu i energii, wymiana praktyk	2008	Program „Horyzont Europa”
Unijna misja w zakresie neutralnych dla klimatu i inteligentnych miast	Klimat, w tym zrównoważona mobilność	Budowanie potencjału, dzielenie się praktykami, badania naukowe i innowacje	2021	Program „Horyzont Europa”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Annex IV – Przepływy osób dojeżdżających do pracy

- 01** W [tabeli 1](#) porównano liczbę dojazdów do pracy rozpoczynających się i kończących w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego z tymi, które rozpoczynają się i kończą w obrębie obszaru określonego przez SUMP, w odniesieniu do sześciu obszarów miejskich objętych próbą.

Tabela 1 | Porównanie przepływów osób dojeżdżających do pracy

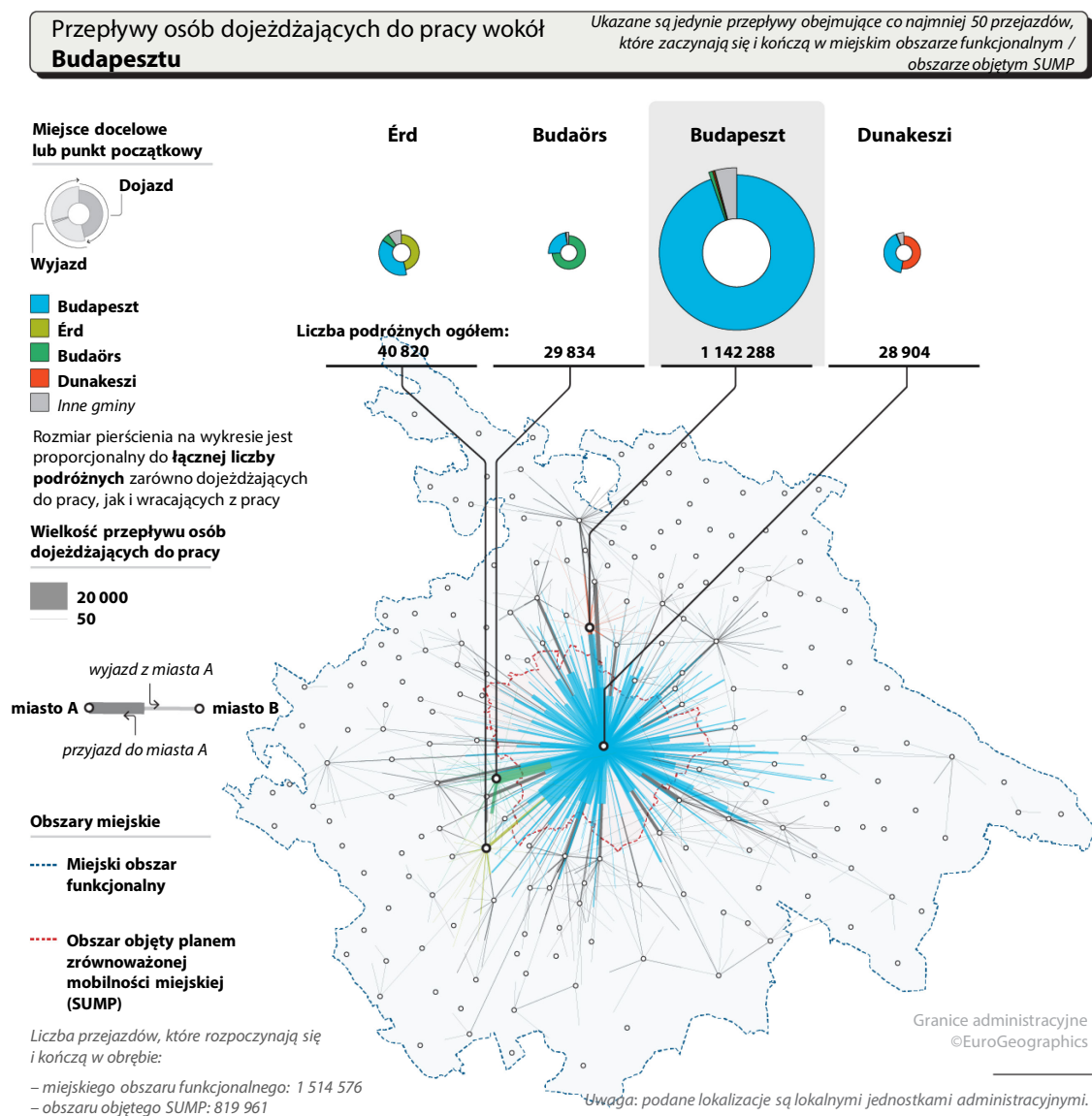
	Miejski obszar funkcjonalny	Obszar określony przez SUMP	Różnica
Budapeszt (HU)	1 514 576	819 961	694 615 (46%)
Katowice (PL)	330 534	368 029	-37 495 (-11%) ¹
Lille (FR)	544 748	427 752	116 996 (21%)
Lizbona (PT)	1 651 930	1 488 686	163 244 (10%)
Praga (CZ)	812 480	773 909	38 571 (5%)
Sewilla (ES)	459 217	164 777	294 440 (64%)

¹ W przypadku obszaru Katowic liczba 37 495 to różnica między 49 167 dojazdami do pracy w obrębie obszaru określonego w SUMP, lecz poza miejskim obszarem funkcjonalnym, a 11 672 dojazdami do pracy wewnątrz miejskiego obszaru funkcjonalnego, lecz poza obszarem objętym SUMP (ta ostatnia liczba stanowi 4% wszystkich przepływów osób dojeżdżających do pracy wewnątrz miejskiego obszaru funkcjonalnego).

Źródło: Eurostat.

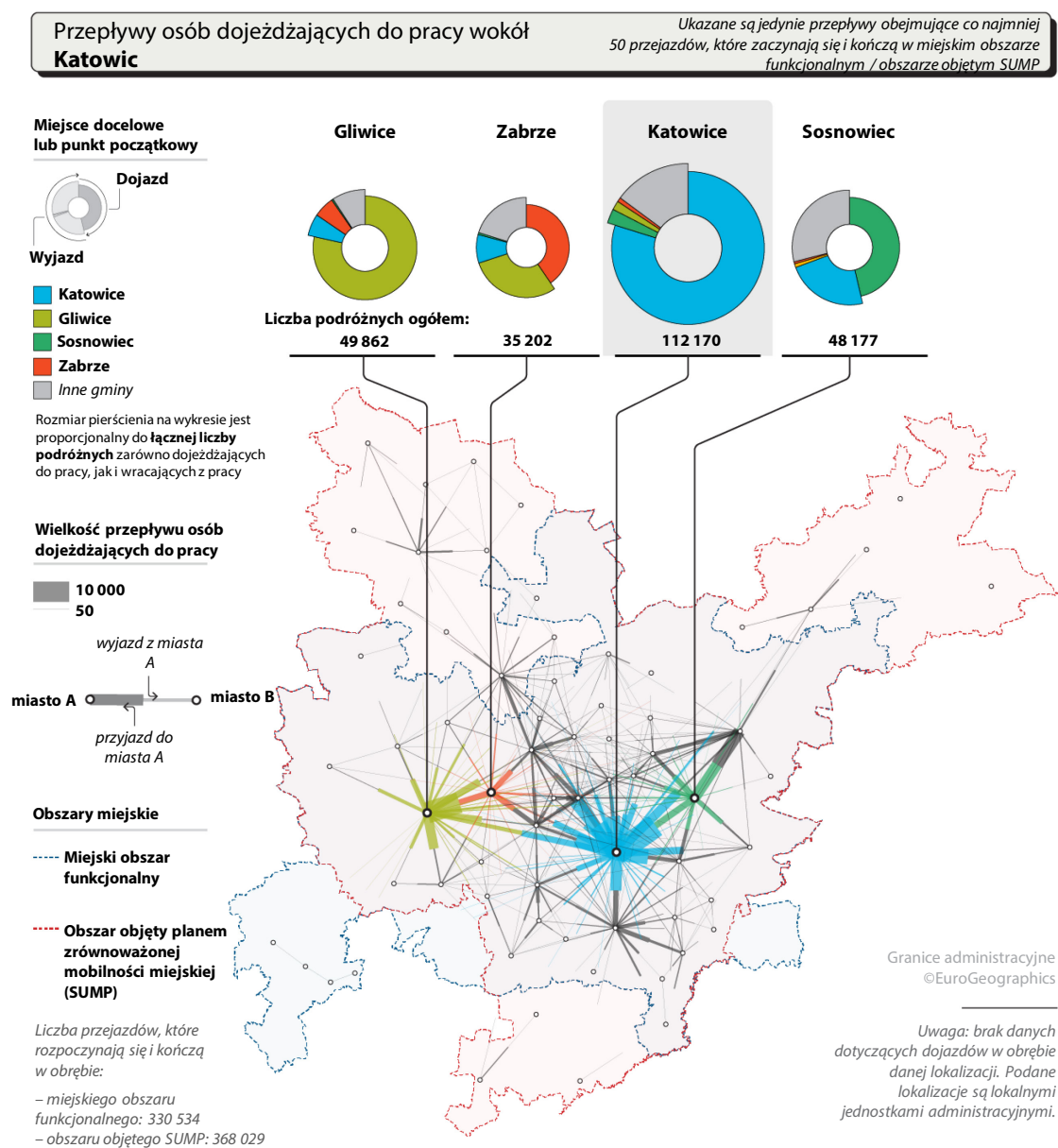
- 02** Na rys. [1–6](#) poniżej przedstawiono przepływy osób dojeżdżających do pracy wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych objętych próbą Trybunału.

Rys. 1 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Budapesztu



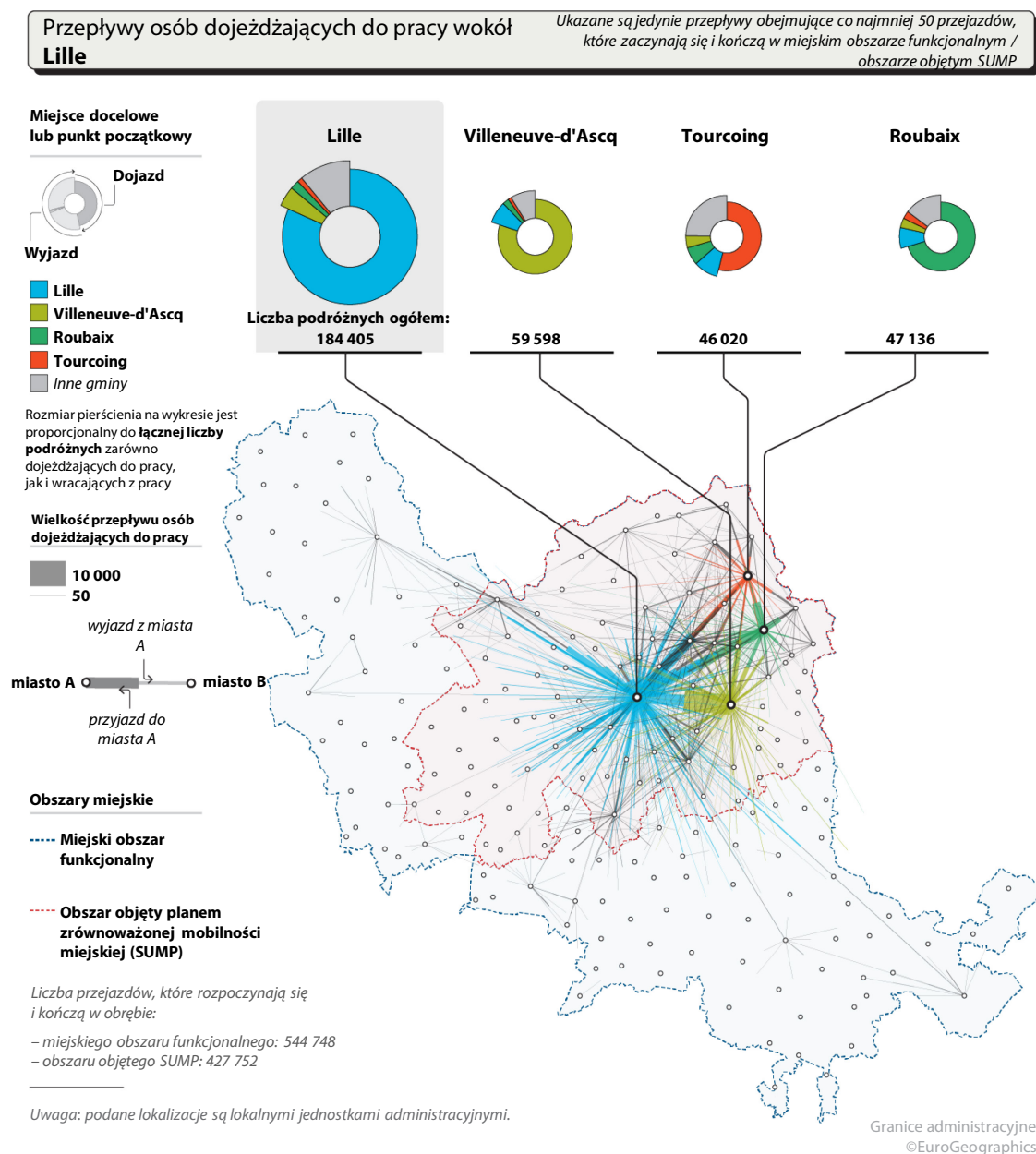
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy](#)).

Rys. 2 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Katowic



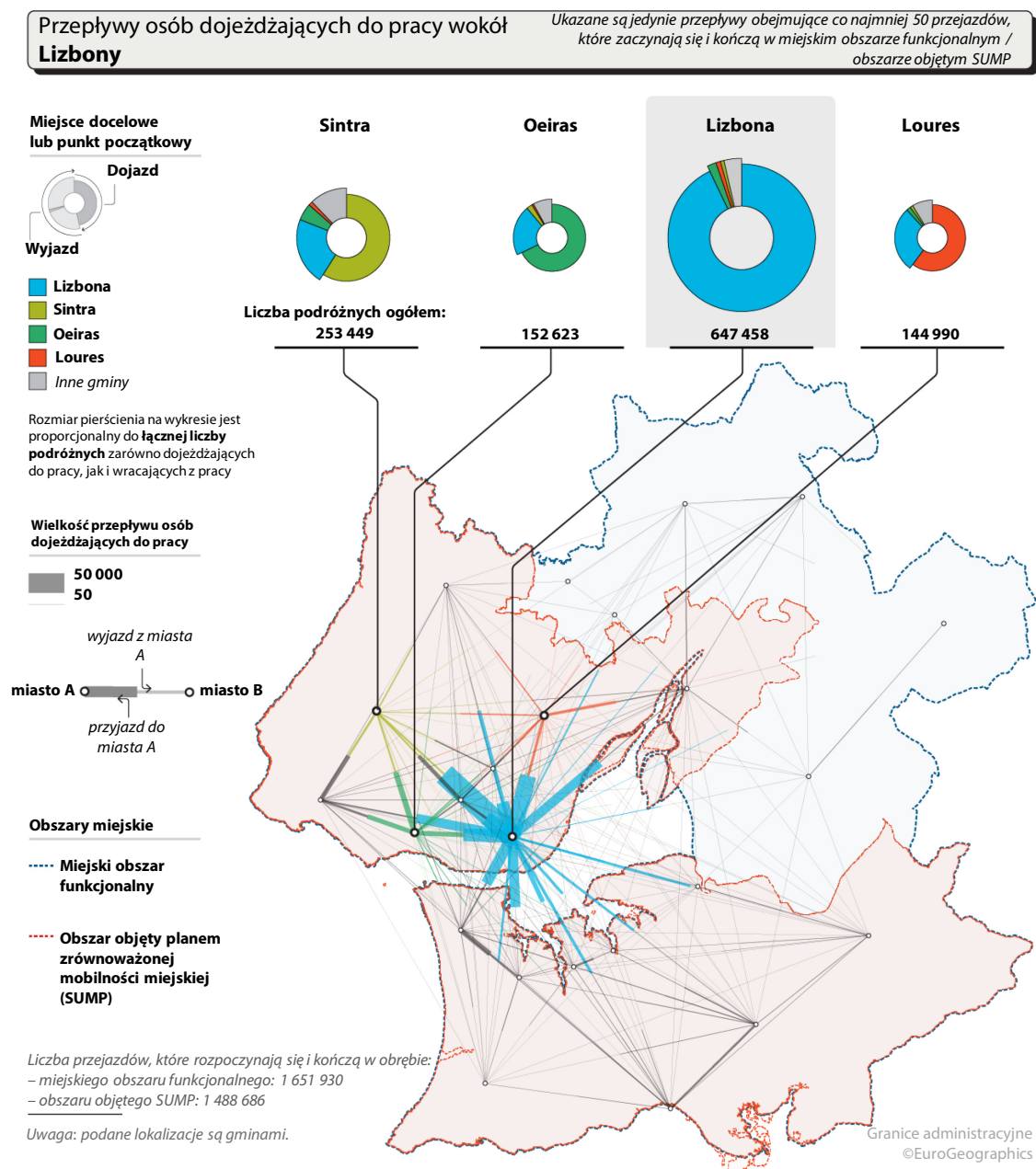
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy).

Rys. 3 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Lille



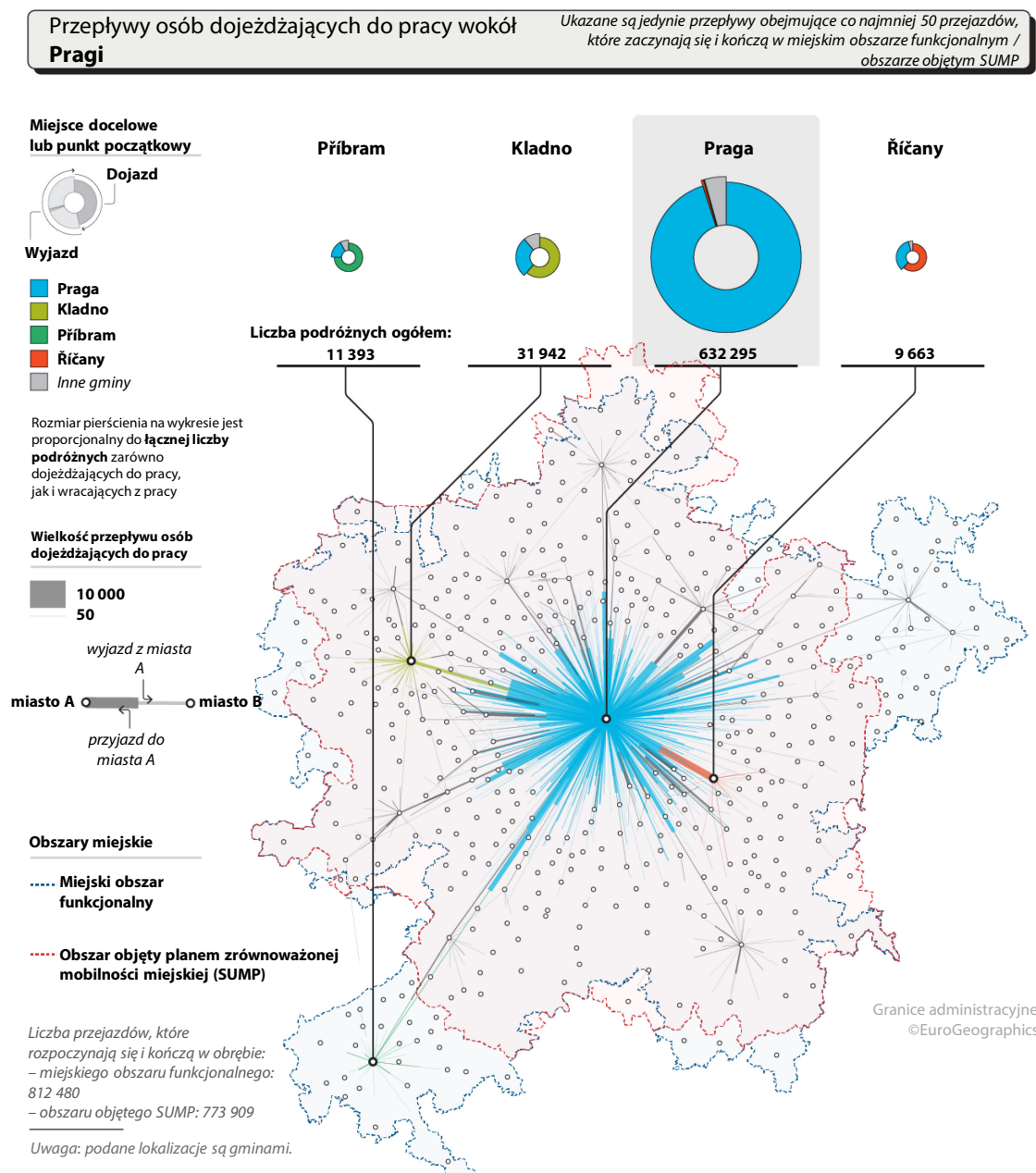
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy](#)).

Rys. 4 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Lizbony



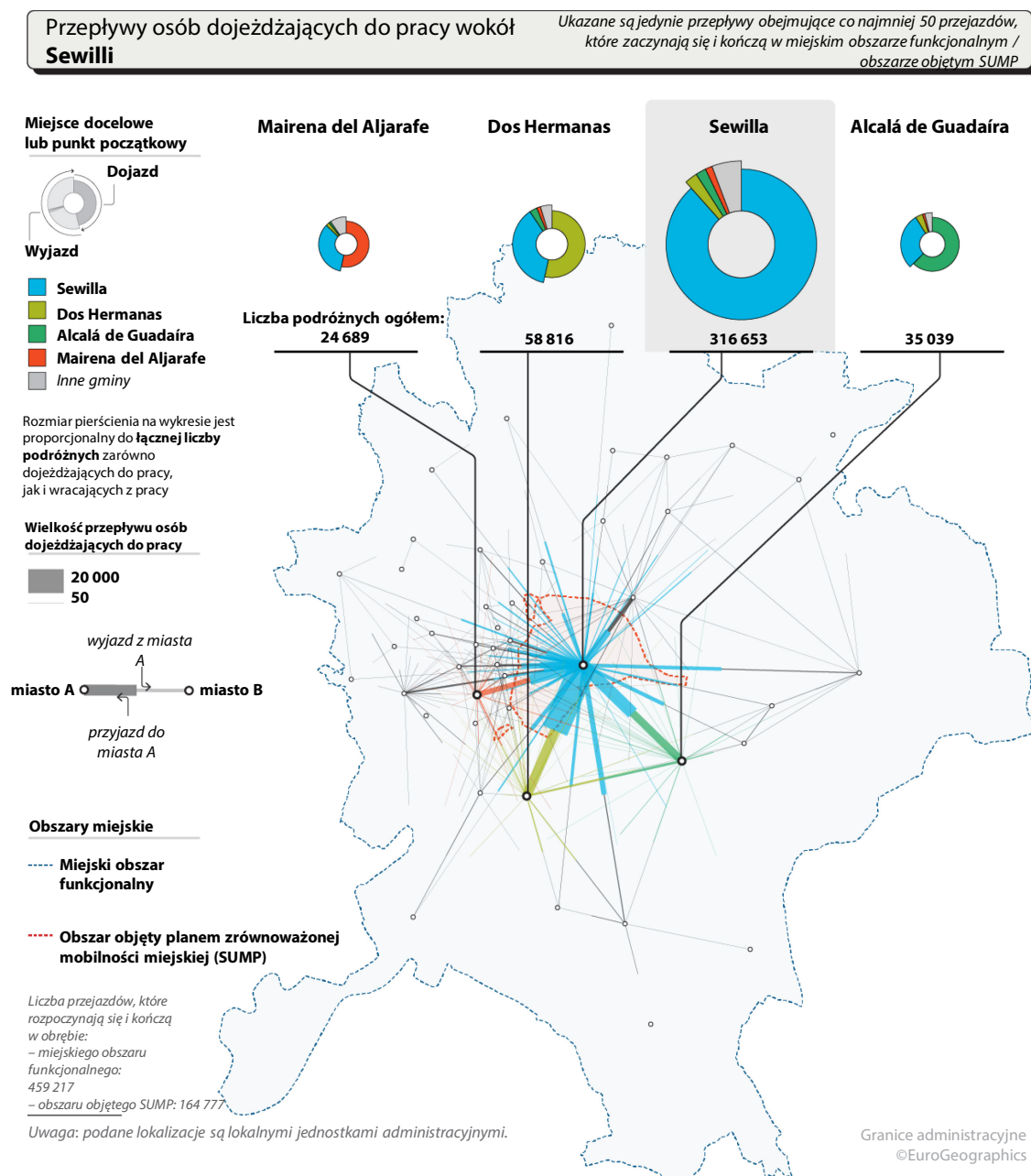
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy](#)).

Rys. 5 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Pragi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu (referencyjnej bazy danych GISCO, interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy).

Rys. 6 | Przepływy osób dojeżdżających do pracy wokół Sewilli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami przejazdów do miejsca pracy](#)).

Annex V – Cele w zakresie zrównoważonej mobilności

- 01 W [tabeli 1](#) przedstawiono szczegółowe informacje na temat krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych z transportu lub udziału poszczególnych rodzajów transportu, zawartych w zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu oraz w krajowych strategiach w zakresie mobilności. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu należało przedłożyć Komisji w 2019 r., a ich aktualizacje miały nastąpić najpóźniej w 2024 r.
- 02 W tabeli wyszczególniono również cele dotyczące udziału poszczególnych rodzajów transportu, a także cele w zakresie redukcji emisji zawarte w SUMP sześciu skontrolowanych obszarów miejskich.

Tabela 1 | Cele krajowe oraz cele zawarte w SUMP sześciu objętych próbą obszarów miejskich

Państwo członkowskie	Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu		Krajowe strategie w zakresie mobilności	SUMP
	Ostatnia aktualizacja	Cele w zakresie redukcji emisji pochodzących z transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu
Czechy	2024	Redukcja emisji gazów cieplarnianych z transportu o 12% do 2030 r. w porównaniu z 2019 r. dzięki zrealizowanym inwestycjom i działaniom.	<u>Strategia na rzecz mobilności miejskiej i aktywnej mobilności z 2021 r.</u> Osiągnięcie do 2030 r. określonego udziału w strukturze modalnej zależnego od wielkości miasta. Przykładowo: miasta liczące ponad 500 000 mieszkańców (Praga) – poruszanie się pieszo 28%, poruszanie się rowerem 2–7% (w zależności od pory roku), transport publiczny 50%, samochód 15–20%.	<u>Praga (SUMP z 2019 r.) – cele, jakie należy osiągnąć do 2030 r.:</u> Zwiększenie udziału transportu publicznego oraz poruszania się rowerem i pieszo z 70% (poziom wyjściowy z 2016 r.) do 73% do 2030 r. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (ekwiwalent CO₂) z transportu (poziom wyjściowy z 2016 r.: 16,70 tony na mieszkańca).

Państwo członkowskie	Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu		Krajowe strategie w zakresie mobilności	SUMP
	Ostatnia aktualizacja	Cele w zakresie redukcji emisji pochodzących z transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu
Hiszpania	2024	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w transporcie o 16,3% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2023 r. Ograniczenie ruchu na obszarach miejskich o 41,3% do 2030 r. w porównaniu z 2023 r.	<u>Ustawa z 2021 dotycząca zmiany klimatu i transformacji energetycznej</u> Pełna dekarbonizacja do 2050 r. Obowiązkowe ustanowienie SUMP oraz stref niskiej emisji we wszystkich miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców do 2023 r.	<u>Sewilla (SUMP z 2021 r.) – cele, jakie należy osiągnąć do 2030 r.:</u> Ograniczenie wykorzystania samochodów z 40,5% do 33% (w porównaniu z poziomem wyjściowym z 2017 r.). Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w transporcie drogowym o 58% (poziom wyjściowy z 2005 r.), zgodnie z celem UE wynoszącym 55%.
Francja	2024	Brak celu szczegółowego dla transportu w zaktualizowanym planie. Plan opiera się na krajowej strategii niskoemisyjnej, w której wyznaczono cel redukcji emisji gazów cieplarnianych z transportu o 28% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2015 r.	<u>Krajowa strategia niskoemisyjna z 2020 r.</u> Redukcja emisji o 28% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2015 r. i pełna dekarbonizacja do 2050 r. <u>Projekt aktualizacji strategii z 2024 r.</u> Wzrost udziału transportu publicznego o 25% do 2030 r. w porównaniu z 2019 r. <u>Ustawa dotycząca mobilności z 2019 r.</u> Trzykrotne zwiększenie udziału transportu rowerowego (z 3% do 9%) do 2024 r. w porównaniu z 2018 r.	<u>Lille (SUMP z 2023 r.) – cele, jakie należy osiągnąć do 2035 r. (poziom wyjściowy z 2016 r.):</u> Ograniczenie wykorzystania samochodów z 59% do 40%. Zwiększenie udziału transportu publicznego z 11% do 20%. Zwiększenie udziału poruszania się rowerem z 1% do 8%. Zwiększenie udziału poruszania się pieszo z 29% do 32%. Redukcja emisji gazów cieplarnianych z transportu o 37%.

Państwo członkowskie	Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu		Krajowe strategie w zakresie mobilności	SUMP
	Ostatnia aktualizacja	Cele w zakresie redukcji emisji pochodzących z transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu
Węgry	2024	Brak celu szczegółowego dla transportu w zaktualizowanym planie.	<u>Krajowa strategia rozwoju infrastruktury transportowej z 2014 r.</u> Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 31 kt CO₂ każdego roku aż do 2030 r. (od 2020 r.), a następnie o 17 kt CO₂ każdego roku aż do 2050 r.	<u>Budapeszt (SUMP z 2023 r.) – cele, jakie należy osiągnąć do 2030 r. (poziom wyjściowy z 2021 r.):</u> Ograniczenie wykorzystania samochodów z 35% do 20%. Zwiększenie udziału transportu publicznego z 47% do 50%. Zwiększenie udziału poruszania się rowerem z 2% do 10%. Zwiększenie udziału poruszania się pieszo z 16% do 20%. Redukcja emisji gazów cieplarnianych z transportu o 33%.
Polska	2019	Redukcja emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych o 37,5% do 2030 r. (w porównaniu z poziomem z 2021 r.). Cel ten ani żaden inny cel szczegółowy dla sektora transportu nie został uwzględniony w projekcie zaktualizowanego planu (z 2025 r.).	<u>Krajowa strategia rozwoju transportu z 2019 r.</u> Wzrost emisji CO₂ w transporcie o 6% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2017 r. (ze względu na przewidywany wzrost liczby przewożonych pasażerów i towarów).	<u>Katowice (SUMP z 2023 r.) – cele, jakie należy osiągnąć do 2050 r. (poziom wyjściowy z 2018 r.):</u> Transport bezemisyjny. Ograniczenie wykorzystania samochodów w codziennych podróżach z 44% do 22% (i z 58% do 29% w przypadku dojazdów do pracy).

Państwo członkowskie	Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu		Krajowe strategie w zakresie mobilności	SUMP
	Ostatnia aktualizacja	Cele w zakresie redukcji emisji pochodzących z transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu	Cele w zakresie redukcji emisji lub udziału poszczególnych rodzajów transportu
Portugalia	2024	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w transporcie o 40% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r.	<u>Krajowa strategia na rzecz aktywnej mobilności z 2019 r.</u> 10% udziału transportu rowerowego w miastach do 2030 r. (co musi bezpośrednio wynikać z ograniczenia wykorzystania samochodów prywatnych); całkowita długość dróg dla rowerów wynosząca 10 000 km do 2030 r. 35% udziału poruszania się pieszo do 2030 r.	<u>Lizbona (SUMP z 2019 r.) – brak celów szczegółowych.</u>

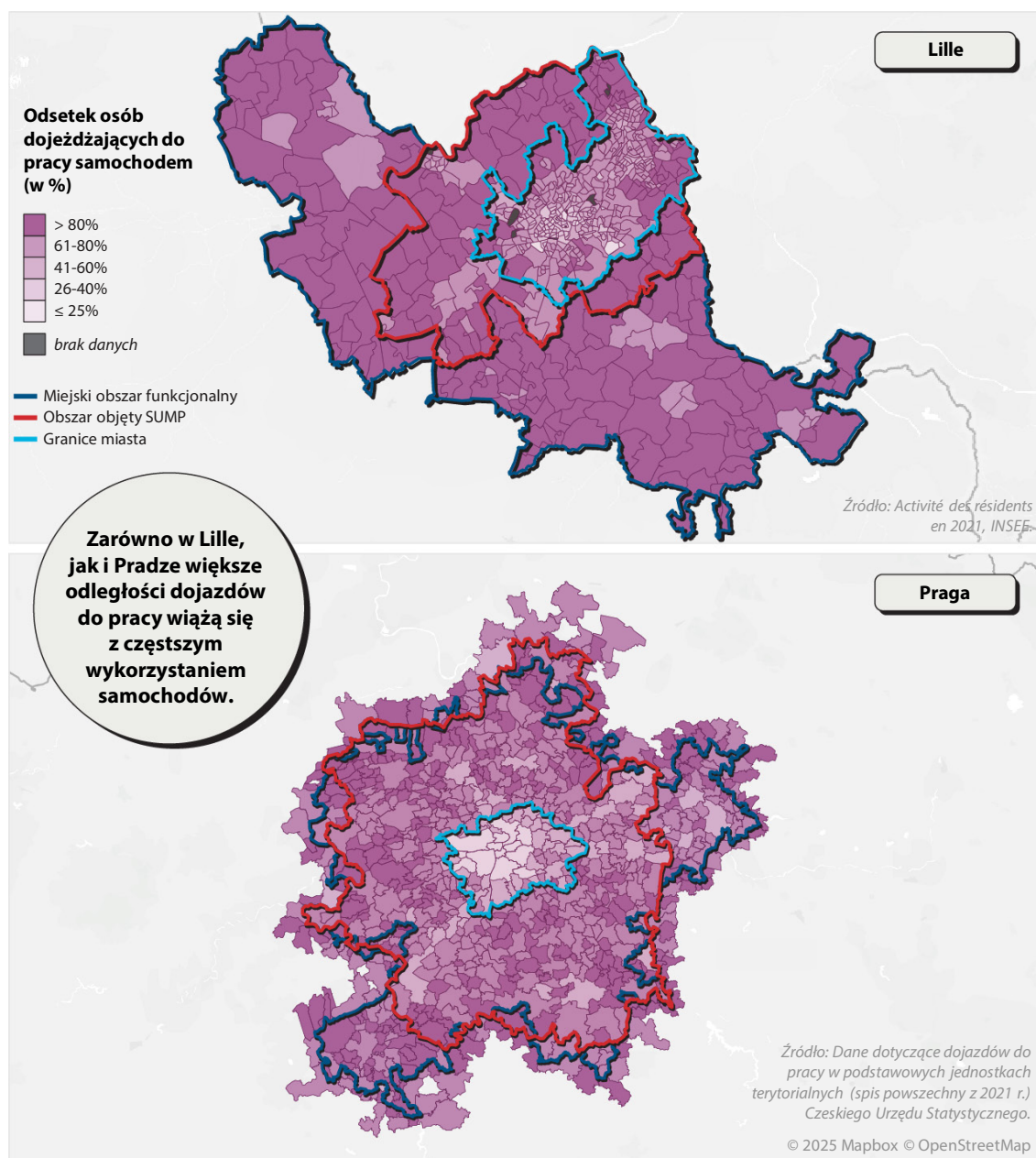
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Annex VI – Kwestie mogące zmniejszyć przydatność badań dotyczących mobilności

01 Na potencjalne zmniejszenie przydatności badań dotyczących mobilności przeprowadzonych na obszarach miejskich objętych kontrolą Trybunału może wpływać kilka czynników.

- Częstotliwość badań. Ze względu na powiązane koszty badania nie były przeprowadzane regularnie. W rezultacie w przypadku dwóch obszarów miejskich wyniki badań były nieaktualne (ostatnie badania przeprowadzono w latach 2016–2017), a w przypadku czterech obszarów miejskich na wyniki badań wpłynęła pandemia COVID-19 (badania przeprowadzono w 2021 r.).
- Zakres badań. Wszystkie badania skontrolowane przez Trybunał, z wyjątkiem przeprowadzonego w Lizbonie w 2021 r., obejmowały osoby dojeżdżające do pracy z obszarów podmiejskich. Stopień, w jakim osoby dojeżdżające do pracy z obszarów podmiejskich są brane pod uwagę w badaniach, może jednak znacznie zmienić ogólne wyniki badania, jeśli chodzi o udział poszczególnych rodzajów transportu. Im mniejsza liczba osób dojeżdżających do pracy z obszarów podmiejskich, tym większy jest udział transportu publicznego w przewozach. Wynika to z faktu, że udział indywidualnego transportu samochodowego na obszarach podmiejskich jest znacznie wyższy, co obrazują poniższe przykłady:
 - 1) Z badania dotyczącego transportu w Pradze z 2021 r. wynika, że odsetek osób dojeżdżających do pracy korzystających z samochodu był o 25,3 punktu procentowego wyższy w przypadku osób zmierzających do Pragi z otaczającego ją kraju środkowoeuropejskiego (46,1%) niż w przypadku osób mieszkających w Pradze (20,8%).
 - 2) W wyniku badania dotyczącego mobilności przeprowadzonego w Lizbonie w 2017 r. ustalono, że różnica między odsetkiem osób dojeżdżających do pracy z obszaru metropolitalnego Lizbony (59,8%) a dojeżdżających z miasta (46,1%) wynosiła 13,7 punktu procentowego.
 - 3) W przypadku badania przeprowadzonego w Sewilli w 2007 r. analogiczna różnica wynosiła 14,0 punktów procentowych.
 - 4) Podobną tendencję można zauważyć w przypadku danych ze spisów powszechnych Lille i Pragi z 2021 r., z których wynika, że wraz ze wzrostem odległości (i czasu) dojazdu częstotliwość korzystania z indywidualnego transportu samochodowego zwykle rośnie, co pokazano na [rys. 1](#).

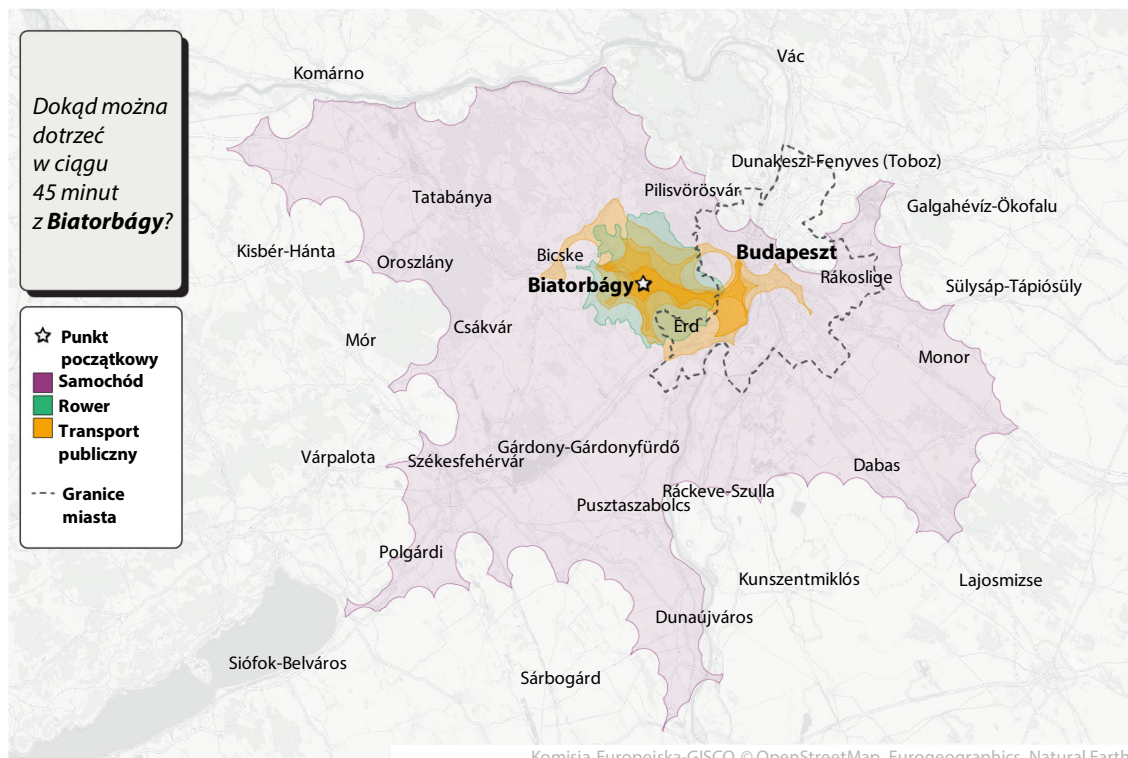
Rys. 1 | Wykorzystanie samochodów do dojazdu do pracy w Lille i Pradze



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ze sprawozdania INSEE „Activité des résidents en 2021” (w przypadku Lille) i danych dotyczących dojazdów do pracy w podstawowych jednostkach terytorialnych (spis powszechny z 2021 r.) Czeskiego Urzędu Statystycznego (w przypadku Pragi).

Annex VII – Mapy obrazujące dostępność danych obszarów w ciągu 45-minutowej podróży

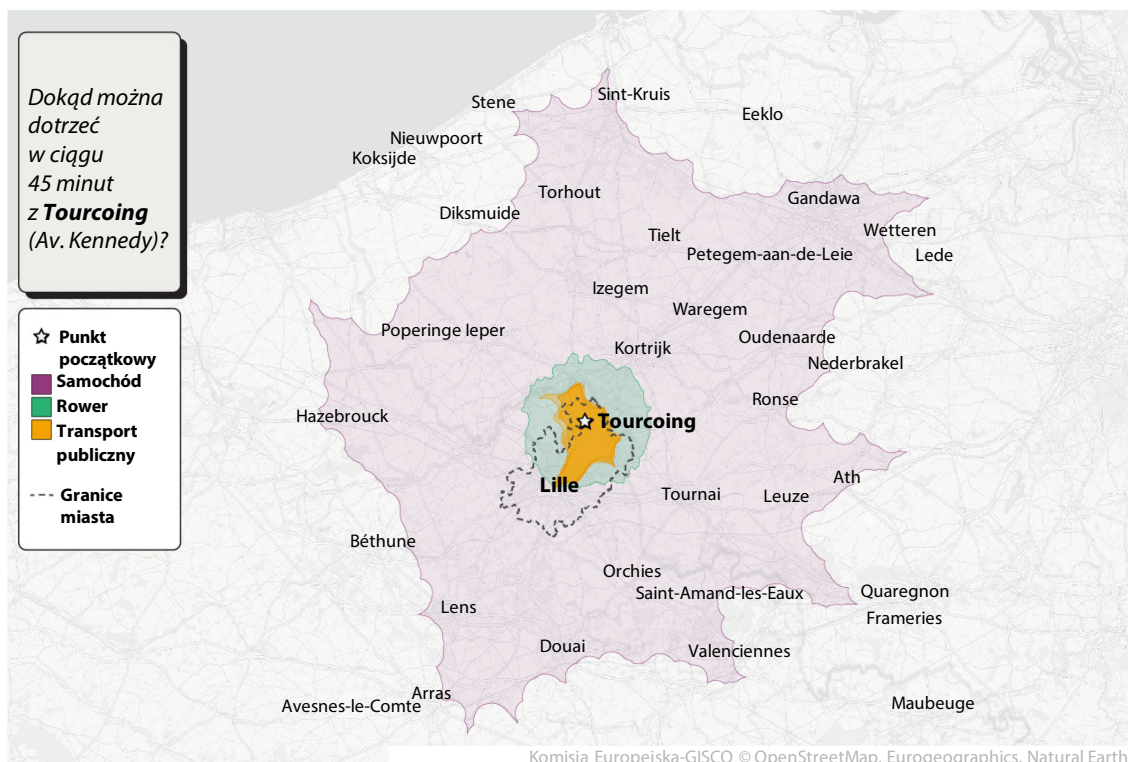
Budapeszt



Komisja Europejska-GISCO © OpenStreetMap, Eurogeographics, Natural Earth

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami izochronowymi](#)).

Lille



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami izochronowymi](#)).

Lizbona



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami izochronowymi](#)).

Praga



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), interaktywnej platformy z mapami izochronowymi).

Sewilla



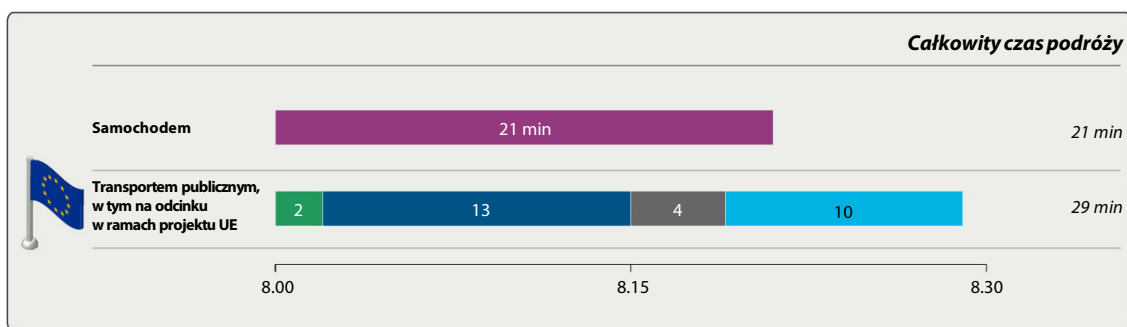
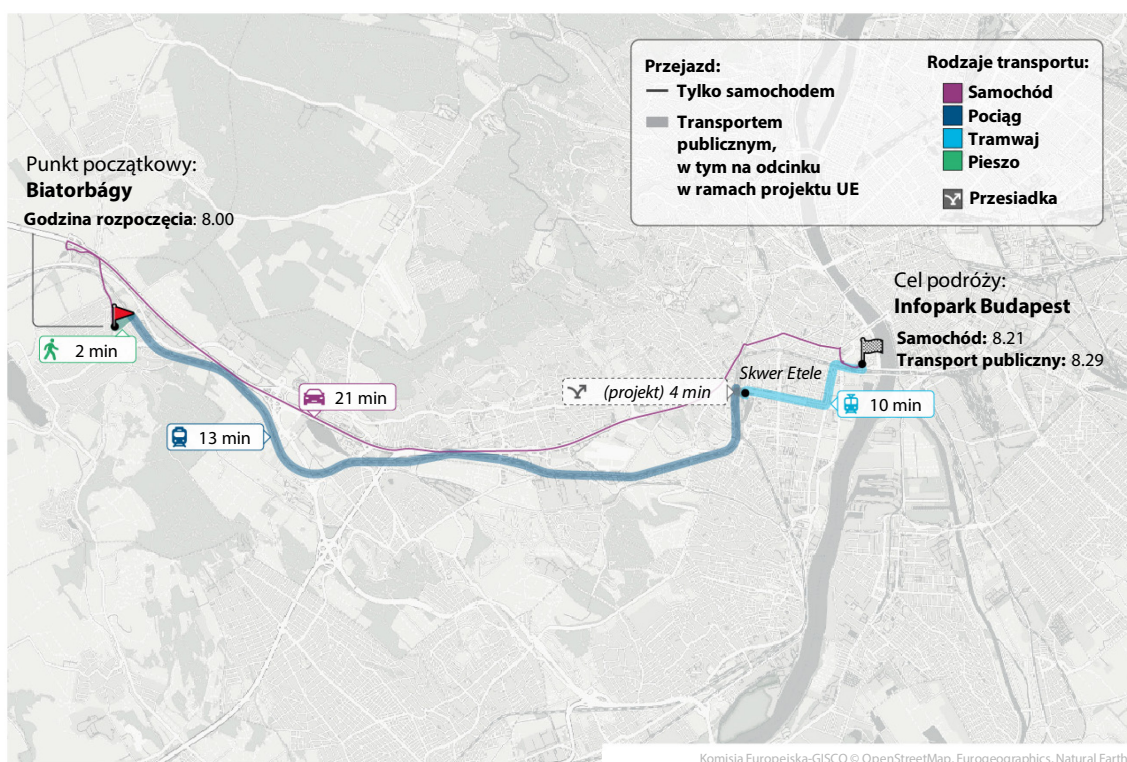
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), interaktywnej platformy z mapami izochronowymi).

Uwaga: rysunek obrazujący pozostały obszar miejski (Katowice) znajduje się w tekście głównym sprawozdania ([rys. 5](#)).

Annex VIII – Mapy przedstawiające czas podróży z obszarów podmiejskich do wybranego miejsca pracy

Przykładowa trasa podróży w Budapeszcie

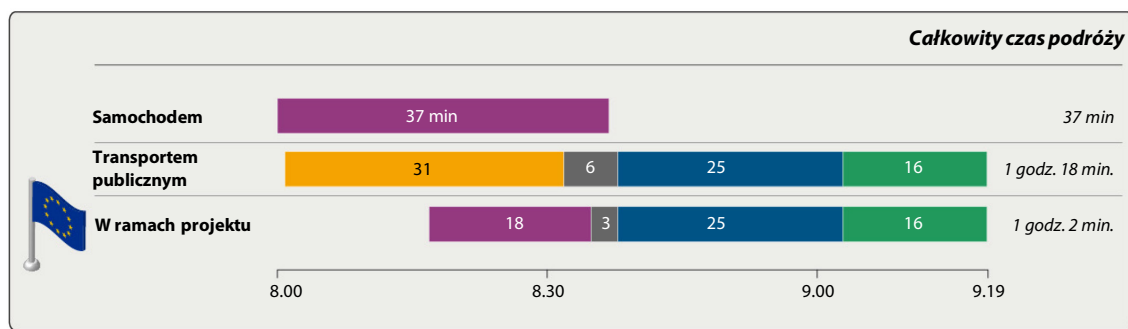
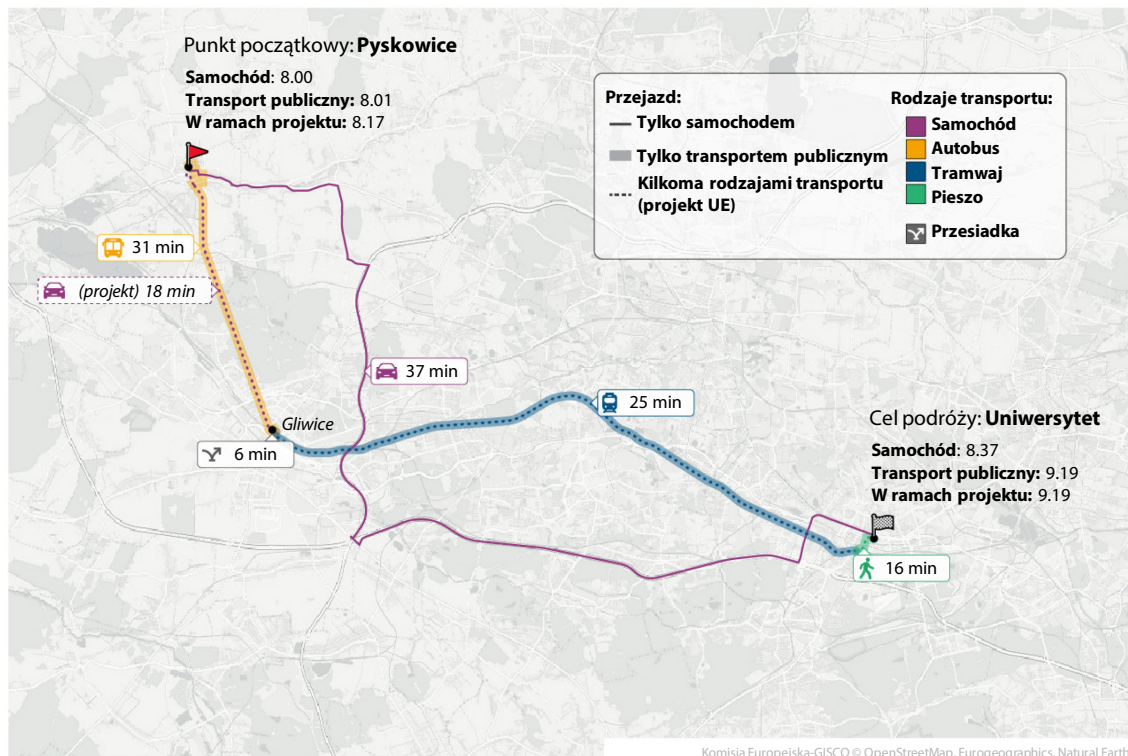
Uwaga: w przypadku Budapesztu kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego w Biatorbágy do dzielnicy biurowej znajdującej się w Budapeszcie. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem i transportem publicznym, w tym drugim przypadku korzystając z nowego odcinka linii tramwajowej do dzielnicy Kelenföld (projekt Etele Square współfinansowany ze środków UE).



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów](#)).

Przykładowa trasa podróży w Katowicach

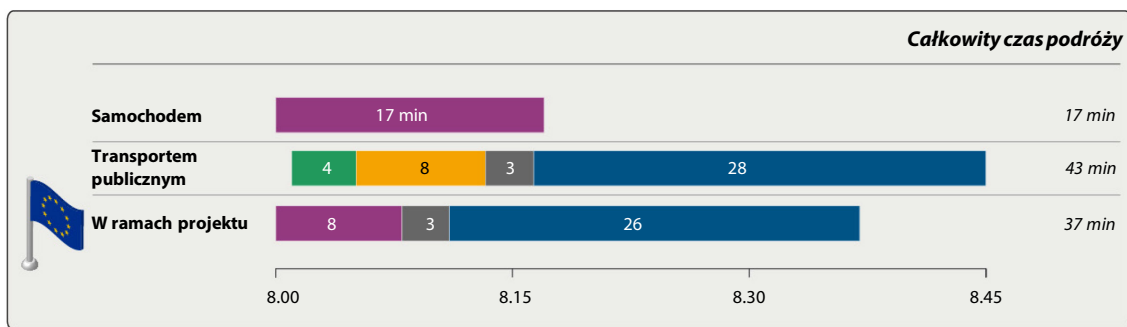
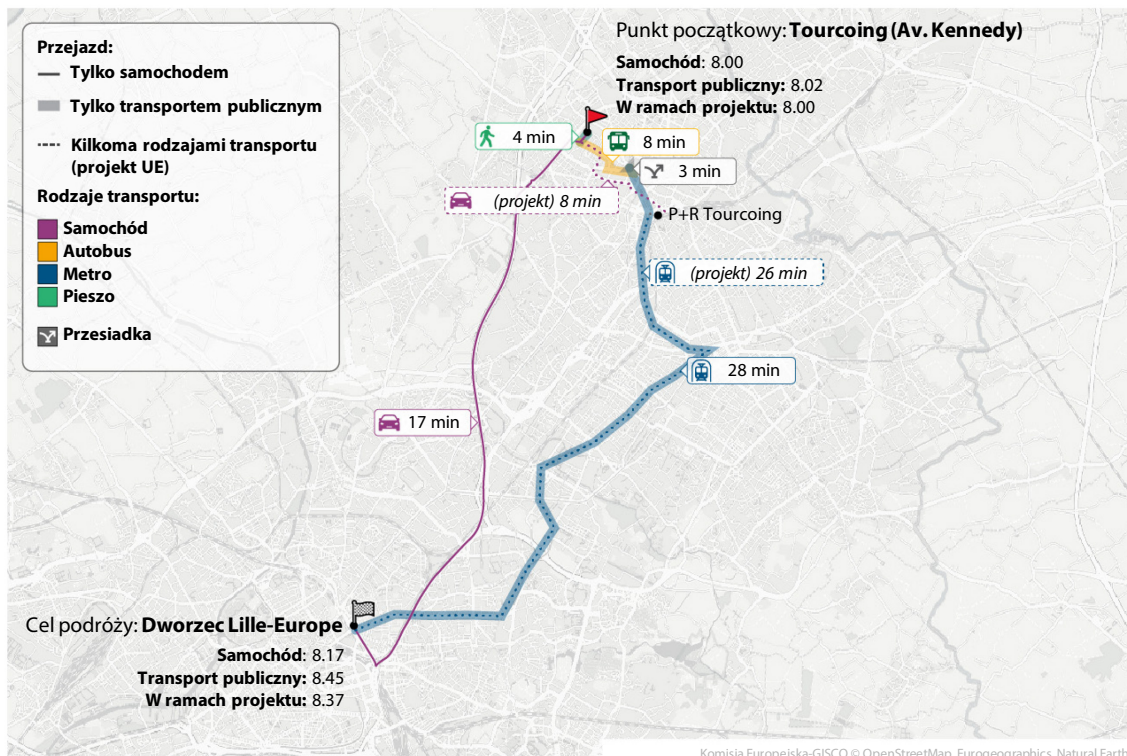
Uwaga: w przypadku Katowic kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego w Pyskowicach do Uniwersytetu Śląskiego znajdującego się w centrum miasta. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem, transportem publicznym i podróż przy użyciu obu tych rodzajów transportu z uwzględnieniem współfinansowanego przez UE projektu dotyczącego multimodalnego węzła przesiadkowego w Gliwicach.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów).

Przykładowa trasa podróży w Lille

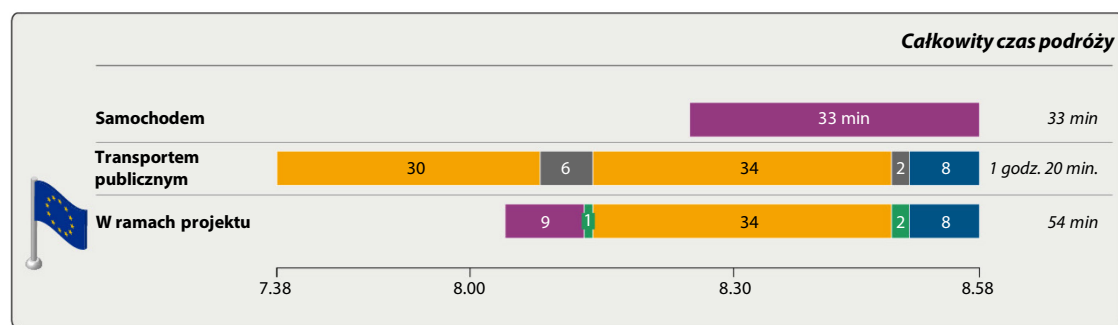
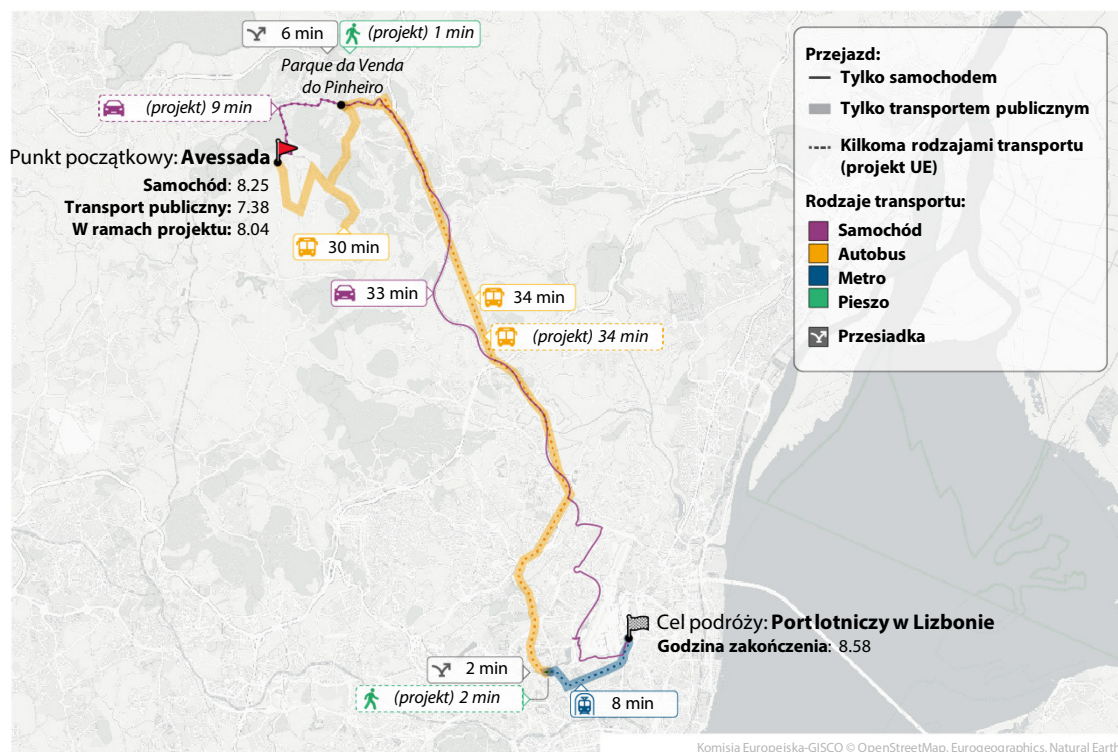
Uwaga: w przypadku Lille kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego w Tourcoing do EuraLille, dużej dzielnicy biurowej znajdującej się w Lille. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem, transportem publicznym i podróż przy użyciu obu tych rodzajów transportu z uwzględnieniem współfinansowanego przez UE projektu dotyczącego parkingu „parkuj i jedź” w Tourcoing.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów).

Przykładowa trasa podróży w Lizbonie

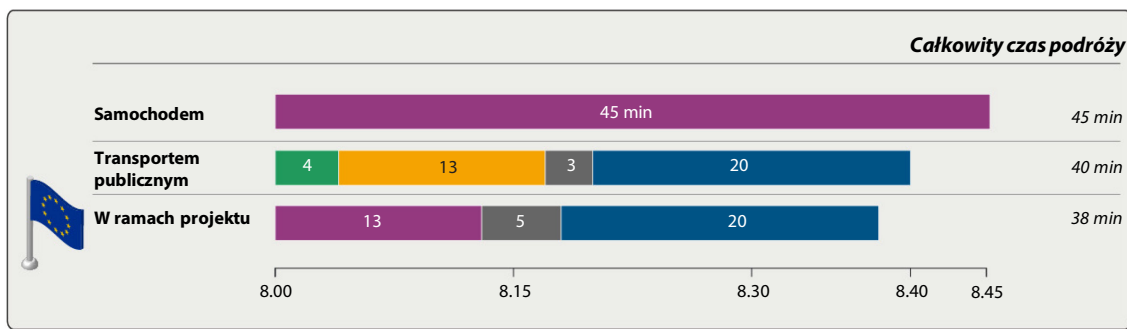
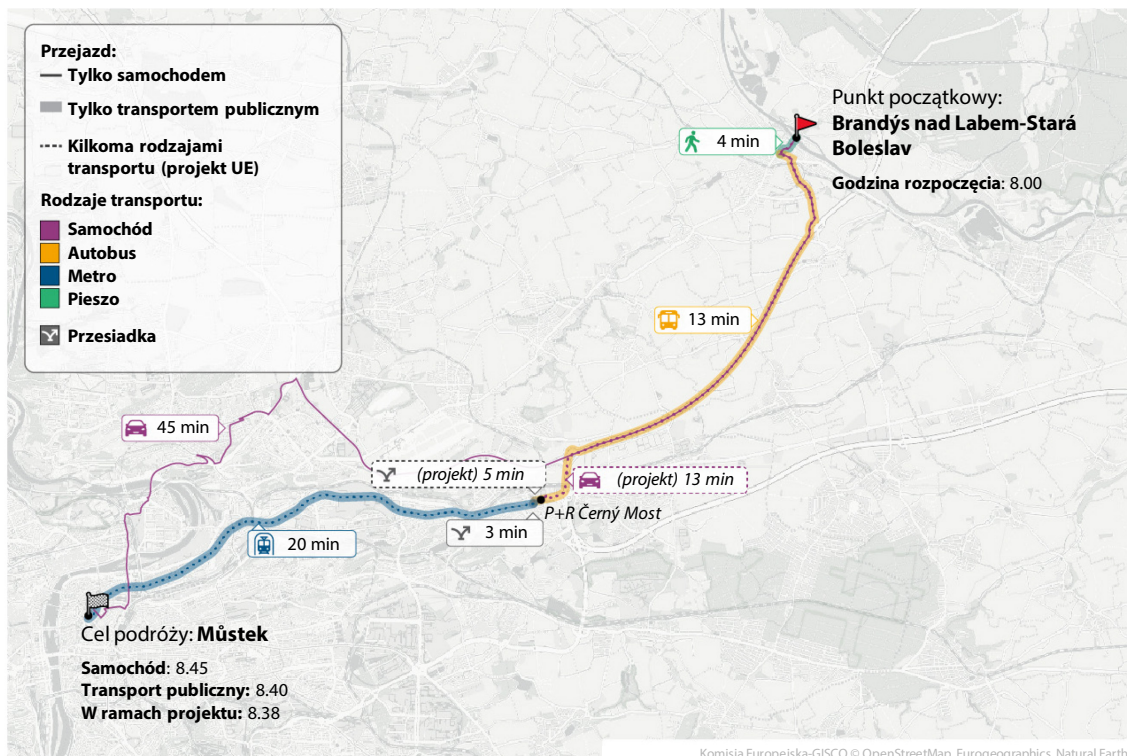
Uwaga: w przypadku Lizbony kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego w Avesadzie do portu lotniczego w Lizbonie. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem, transportem publicznym i podróż przy użyciu obu tych rodzajów transportu z uwzględnieniem współfinansowanego przez UE projektu dotyczącego multimodalnego węzła przesiadkowego w Venda do Pinheiro.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu (referencyjnej bazy danych GISCO, interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów).

Przykładowa trasa podróży w Pradze

Uwaga: w przypadku Pragi kontrolerzy obliczyli czas dojazdu z punktu początkowego w miejscowości Brandýs nad Labem-Stará Boleslav do dzielnicy biurowej znajdującej się w centrum Pragi. Porównali przy tym czas potrzebny na podróż samochodem, transportem publicznym i podróż przy użyciu obu tych rodzajów transportu z uwzględnieniem współfinansowanego przez UE projektu dotyczącego parkingu „parkuj i jedź” w miejscowości Černý Most.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obliczeń Eurostatu ([referencyjnej bazy danych GISCO](#), [interaktywnej platformy z mapami tras przejazdów](#)).

Uwaga: rysunek obrazujący pozostały obszar miejski (Sewilla) znajduje się w tekście głównym sprawozdania ([rys. 6](#)).

Skróty i akronimy

Skrót	Definicja / objaśnienie
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
SUMP	Plan zrównoważonej mobilności miejskiej
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa

Glosariusz

Termin	Definicja / objaśnienie
Aktywna mobilność	Forma transportu, która obejmuje wyłącznie aktywność fizyczną, taką jak chodzenie pieszo i jazda na rowerze.
Fundusze polityki spójności	Cztery unijne fundusze zapewniające wsparcie na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w całej UE. W okresie 2014–2020 polityka spójności obejmowała: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności, a w okresie 2021–2027: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.
Instytucja zarządzająca	Organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.
Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności	Dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Mobilność w miastach / mobilność miejska	Wszystkie aspekty przepływu osób i towarów na obszarach miejskich.
Mobilność współdzielona	Podejście, w ramach którego rowery, hulajnogi, samochody lub inne pojazdy są współdzielone lub wypożyczane na przejazd z punktu A do punktu B.
Osoba dojeżdżająca do pracy	Osoba regularnie podróżująca na określonym dystansie między dwoma miejscami, zwykle z domu do pracy. Do tej definicji wlicza się również osoby dojeżdżające z domu do szkoły. Dojazdy mogą odbywać się różnymi rodzajami transportu, takimi jak samochody, autobusy, pociągi lub rowery.
Produkt	To, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu, np. przeprowadzenie szkolenia lub wybudowanie drogi.
Program (w ramach polityki spójności)	Ramy, w oparciu o które realizowane są operacje finansowane przez UE zgodnie z priorytetami i celami określonymi w umowach partnerstwa zawieranych między Komisją a danym państwem członkowskim.
Rezultat	Natychmiastowy efekt projektu lub programu odnotowywany po jego zakończeniu, np. większe szanse na zatrudnienie uczestników kursu lub łatwiejszy dostęp do danego miejsca dzięki budowie nowej drogi.
Strefy niskiej emisji	Obszar miasta, do którego wjechać mogą wyłącznie pojazdy nieprzekraczające określonego poziomu emisji.
Transeuropejska sieć transportowa	Zestaw planowanych rozwiązań infrastrukturalnych w ramach sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego, wdrażanych w oparciu o strategię w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej, w tym sieć kolei dużych prędkości, system nawigacji satelitarnej i inteligentne systemy zarządzania transportem.
Transport multimodalny	Spójna i wzajemnie uzupełniająca się kombinacja różnych rodzajów transportu.

Termin	Definicja / objaśnienie
Udział w strukturze modalnej	Odsetek wszystkich odbytych podróży na danym obszarze w podziale na różne rodzaje transportu – np. transportem publicznym lub samochodem prywatnym – lub sposoby poruszania się – np. pieszo lub rowerem.
Umowa partnerstwa	Umowa zawierana między Komisją a co najmniej jednym państwem członkowskim lub państwem spoza UE w odniesieniu do unijnego programu wydatków. Określa się w niej np. plany strategiczne, priorytety inwestycyjne, warunki handlowe lub przepisy regulujące pomoc rozwojową.
Użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne	Praktyka organizacji dostępnych zasobów gruntowych w sposób zrównoważony, uwzględniając zmiany w środowisku naturalnym, infrastrukturze oraz środowisku zbudowanym.
Węzeł miejski	Obszar miejski, gdzie różne rodzaje infrastruktury transeuropejskiej sieci transportowej dla pasażerów i towarów łączą się ze sobą, a także z regionalną i lokalną infrastrukturą ruchu drogowego.
Wynik	Natychmiastowa lub długoterminowa, zamierzona lub niezamierzona zmiana wynikająca z realizacji projektu, taka jak korzyść z lepiej wyszkolonego personelu.
Zaproszenie do zgłaszania uwag	Procedura stosowana przez Komisję w celu określenia zakresu newralgicznych lub ważnych nowych przepisów lub polityki bądź w celu przeprowadzenia oceny lub oceny adekwatności obowiązujących już przepisów lub polityki. W jej ramach określa się kwestię, którą należy się zająć, oraz cele, które należy osiągnąć, a także przedstawia wyjaśnienie, dlaczego w konkretnym wypadku niezbędne są działania UE, oraz określa się warianty strategiczne.
Zarządzanie mobilnością	Koncepcja promowania zrównoważonego transportu i zarządzania popytem na korzystanie z samochodów poprzez zmianę postaw i zachowań podróżnych, w szczególności na poziomie przedsiębiorstw, organizacji i instytucji.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-05>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-05>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierował Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Daniela Morgante, szefowa gabinetu, Matteo Tartaggia, attaché; Marion Colonerus, kierowniczka; Paloma Muñoz Mula, koordynatorka zadania; Karel Meixner, zastępca koordynatorki zadania, oraz kontrolerzy: Guido Fara, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Alfredo Ladeira, Derek Meijers, Marion Boulard i Marton Baranyi. Anthony Pantelis, Britta Middelberg i Stamatis Kalogirou zapewnili wsparcie w zakresie analizy danych. Wsparcie językowe zapewnili Istvan Ertl, Marek Říha, Pablo Lledó Callejón, Zuzanna Filipiński i Michael Pyper, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Alexandra-Elena Mazilu.



Od lewej – w pierwszym rzędzie: Zuzanna Filipiński, Daniela Morgante, Paloma Muñoz Mula, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Britta Middelberg, Marion Boulard; w drugim rzędzie: Matteo Tartaggia, Stamatis Kalogirou, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Marion Colonerus; w trzecim rzędzie: Anthony Pantelis, Istvan Ertl, Karel Meixner, Marton Baranyi

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#).

Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany.

W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne.

Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Timelynx – stock.adobe.com.

Rys. 4, 5, 6; Rys.1 w załączniku VI; wszystkie rysunki w załączniku VII; wszystkie rysunki w załączniku VIII: mapy wygenerowane z wykorzystaniem © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) w ramach licencji [Creative Commons](#). Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Zdjęcie w ramce 4 – Projekt architektoniczny: Grzegorz Raczek / Główny wykonawca: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Wszelkie prawa zastrzeżone.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-6418-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7893495	QJ-01-25-065-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6419-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/0955446	QJ-01-25-065-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 05/2026](#) pt. „Zrównoważona mobilność na obszarach miejskich – coraz bliżej celu, lecz kluczowe będzie zaangażowanie na poziomie lokalnym”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Trzy czwarte obywateli UE mieszka na obszarach miejskich, które przyciągają nowych pracowników oraz są atrakcyjne pod kątem prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym na obszarach tych występuje duże natężenie ruchu osób dojeżdżających do pracy. W ramach unijnej polityki w zakresie mobilności w miastach promuje się zrównoważony transport za pośrednictwem odpowiednich przepisów, wytycznych i finansowania. Ramy prawne UE zostały niedawno wzmocnione dzięki zobowiązaniu 431 miast do przyjęcia planów zrównoważonej mobilności miejskiej. Trybunał wykrył jednak niedociągnięcia w skontrolowanych planach, w tym luki, jeśli chodzi o objęcie planami przepływów osób dojeżdżających do pracy, a także ograniczone ambicje w kwestii zmiany nawyków osób dojeżdżających do pracy – zamiany samochodu na inny środek transportu. Poprawa mobilności w miastach w przyszłości będzie w dużej mierze zależeć od działań na poziomie lokalnym. Trybunał zaleca udoskonalenie wytycznych i usprawnienie monitorowania, promowanie kompleksowego obejmowania planami przepływów osób dojeżdżających do pracy oraz ustanowienie metodyki pomiaru zmian w emisjach gazów cieplarnianych wynikających z wdrażanych projektów.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors