

PETYCJA

w sprawie wstrzymania prac i konsultacji społecznych w zakresie wariantów A-F trasy S7 Kraków – Myślenice ze względu na niekompletność analiz, zniekształcony obraz potencjalnych skutków ekonomiczno-społecznych projektu i zagrożenie nieefektywnego wykorzystania środków publicznych

1. Adresat: Sz. P. _____ – Minister Obrony Narodowej, Sz. P. _____
– Wojewoda Małopolski, Sz. P. _____ – Prezydent Miasta Krakowa, Sz. P. _____
– I Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa, Parlamentarny Zespół ds. Przebiegu Drogi S7 w Małopolsce, Ministerstwo Infrastruktury, GDDKiA
2. Data wystosowania: 05 grudnia 2025 r.
3. Opis (diagnoza) problemu:
 - A. Informacje wprowadzające
 - Obecna propozycja wariantów trasy S7 przedstawiona przez GDDKiA nie stanowi rzetelnej podstawy do podejmowania decyzji inwestycyjnych oraz prowadzenia konsultacji społecznych. Analizy GDDKiA są niepełne, mają charakter krótkowzroczny, pomijają kluczowe elementy kosztów, nie uwzględniają w wystarczającym stopniu perspektywy interesariuszy lokalnych oraz bazują na wątpliwych merytorycznie założeniach i parametrach, których nawet niewielka modyfikacja prowadzi do całkowicie odmiennych wniosków i rekomendacji. W rezultacie zniekształcają one obraz potencjalnych skutków planowanej inwestycji oraz zaburzają rzetelny dyskurs publiczny. W obecnym kształcie przedstawione propozycje wariantów A-F generują realne ryzyko podjęcia nieoptymalnej decyzji lokalizacyjnej o dalekosiężnych negatywnych konsekwencjach, prowadzącej do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych oraz narażającej Skarb Państwa na straty lub roszczenia odszkodowawcze o potencjalnie wielomilionowej skali.
 - Przyczyną istniejącego problemu i uzasadnionych protestów społecznych jest niewłaściwie przygotowane postępowanie przetargowe GDDKiA nr O.KR.D-3.2411.17.2023 dot. opracowania dokumentacji projektowej STEŚ wraz z uzyskaniem decyzji DŚU dla przedmiotowej inwestycji, ograniczające jej zakres – mimo zgłaszanego od lat sprzeciwu Władz Miasta Krakowa i gmin sąsiednich – do odcinka długości „ok. 33 km”¹, a zatem do obszaru południowej części Krakowa, wykluczając de facto alternatywne rozwiązania omijające miasto (np. na wzór odcinka S7 w okolicach Gdańska), które ze strategicznego punktu widzenia mogłyby generować większe korzyści społeczno-przestrzenne, środowiskowe, transportowe oraz ekonomiczne (wartość zlecenia dla Wykonawcy – Ivia S.A. – to ok. 23 mln. zł)
 - Kraków, miasto wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO i posiadające w swym obrębie tereny uzdrowiskowe (Swoszowice), które od lat aktywnie walczy z zanieczyszczeniem powietrza, degradacją terenów zielonych i przeciążeniem komunikacyjnym, przeznaczając na ten cel miliardy złotych, wymaga szczególnego podejścia przy planowaniu inwestycji drogowych o tak wysokiej złożoności i wielowymiarowej skali oddziaływania, w tym zaangażowania – zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej² – niezależnych ekspertów (także naukowców) już na etapie wczesnych prac planistycznych. W analizowanym przypadku takiego podejścia zabrakło, co stwarza ryzyko, iż trud dotychczasowych działań w ww. zakresie oraz związanych z nimi wydatków środków publicznych zostanie w znacznym stopniu zniweczony.
 - B. Wybrane argumenty merytoryczne dyskwalifikujące aktualną propozycję GDDKiA dot. wariantów A-F:
 - Przyjęta liczba, zakres, wagi i punktacja poszczególnych kategorii w analizie wielokryterialnej są wysoce subiektywne, przez co dyskusyjne i nadmiernie wrażliwe na przyjęte założenia, przez to niestabilne. Nadmierna wrażliwość wyników analizy na poziom przyjętych parametrów i ich niestabilność podważa ocenę i wiarygodność przedstawianych wariantów, zwiększając ryzyko uznaniowego kształtowania wyników, a tym samym podjęcia nieefektywnej z punktu widzenia interesu publicznego decyzji lokalizacyjnej, np.:
 - szacunki tzw. „kosztów całkowitych”, zaprezentowane przez Ivia SA w dokumencie II.3³ wskazują, że łączna suma kosztów (w tym korpusu drogowego, tuneli, wyburzeń i wykupów gruntów) na odcinku Kraków (z węzłem) – S52 (BDI) (z węzłem) byłaby najniższa

- w przypadku wariantów rozpoczynających się z węzła Skawina (np. W3 – 0,731 mld zł, W1 – 0,857 mld zł, W2 – 0,927 mld zł) lub Kraków Południe (np. W9 – 0,733 mld zł, W8 – 0,829 mld zł). Tymczasem najtańszy z wariantów rozpoczynających się z węzła Tuchowska – wskazywanego jako punkt początkowy najtańszego rozwiązania w grupie wariantów A-F (tj. wariantu E) – generuje na tym odcinku koszt na poziomie 2,1 mld zł (miejsce 33/50 w rankingu). Wykluczenie z przedstawionego obecnie zestawu wariantów A-F rozwiązań potencjalnie znacznie tańszych w realizacji jest bezpośrednim skutkiem przyjętego systemu oceny (w tym zestawu parametrów i przypisanych im priorytetów),
- analiza możliwych punktów początkowych i końcowych S7 wskazuje, że z perspektywy kluczowych kryteriów, takich jak: rezerwa terenowa rozbudowy/budowy, wpływ dodatkowego natężenia na A4, przejęcie ruchu z DK7 Kraków-Głogoczów, wpływ na BRD oraz ingerencja na obecny węzeł, najwyższe oceny punktowe uzyskały węzły: Kraków-Bieżanów (obecna S7) i Niepołomice. Zgodnie z przedstawionymi prognozami ruchu to właśnie te węzły przejmują największy udział ruchu tranzytowego na przyszłej trasie S7, co ujawnia, że odcinki zlokalizowane w większej odległości od Krakowa mają realny potencjał odciążenia układu komunikacyjnego miasta. Tymczasem, ze względu na przyjęty system punktacji oraz inne niejasne przesłanki GDDKiA⁴, węzły te zostały całkowicie pominięte w aktualnie konsultowanej propozycji wariantów A-F,
 - w zakresie wrażliwej społecznie kwestii wyburzeń budynków mieszkalnych, spośród analizowanych 50 wariantów najmniejszą liczbę wyburzeń przewiduje pięć wariantów przebiegających przez węzeł Skawina (44-57 szt. budynków), który został pominięty w obecnej propozycji wariantów A-F. Tymczasem do konsultacji społecznych skierowano warianty generujące kilkakrotnie większą liczbą wyburzeń (170-290 szt.), abstrahując równocześnie od ich realnej wartości rynkowej,
 - wątpliwości budzą również przypisane wielkości punktowe do poszczególnych podkryteriów – np. z punktu widzenia Krakowa kluczowe znaczenie ma odseparowanie ruchu tranzytowego od miasta, natomiast w analizie porównawczej kategorii natężenia ruchu ciężkiego przyznano jedynie 4 na 5 możliwych punktów. Podobnie istotnej dla Krakowa lokalizacji połączenia S7 z A4 przypisano tylko 4 z 5 punktów, co automatycznie zmniejsza wpływ tych składowych na wyniki całościowej analizy i ranking wariantów,
 - przywołane powyżej wybrane przykłady ukazują wyraźnie, że przyjęty zestaw parametrów analizy wielokryterialnej (np. wag kryteriów) ma charakter wysoce dyskusyjny i uznaniowy – jego finalny kształt powinien być natomiast efektem wcześniejszej analizy i oceny niezależnych ekspertów zewnętrznych oraz uzgodnień z władzami zainteresowanych samorządów lokalnych – priorytety społeczności lokalnych (z wiodącą rolą Krakowa) powinny być nadrzędne w stosunku do preferencji GDDKiA;
- Rachunek kosztów ekonomicznych jest niepełny i w obecnej postaci nie odzwierciedla potencjalnych całkowitych kosztów inwestycji. Przedstawione zestawienie obejmuje jedynie kategorię wstępną tzw. kosztów inwestycyjnych związanych z budową drogi i uwarunkowaniami terenu, nie uwzględniając elementów kosztów zewnętrznych (np. hałasu), szczególnie istotnych w obszarze silnie zurbanizowanym,
 - jak wskazują badania naukowe, wzrost poziomu hałasu drogowego o każdy dodatkowy 1 decybel może powodować obniżenie wartości nieruchomości położonych w sąsiedztwie drogi ekspresowej o około 1–2%⁵. Ten negatywny efekt może rozciągać się nawet na odległość 300-600 m od drogi⁶. W przypadku nieruchomości zlokalizowanych w sąsiedztwie analizowanego odcinka S7, utrata wartości nieruchomości może stanowić źródło potencjalnych roszczeń odszkodowawczych obciążających Skarb Państwa;
 - Prognozy ruchu dla trasy S7 zostały opracowane w wersji makroskopowej, co uniemożliwia rzetelną ocenę wpływu wariantów na układ komunikacyjny Krakowa, zwłaszcza w newralgicznych punktach (np. węzły na A4, ulice wlotowe do miasta) oraz w krytycznych okresach czasowych (jak godziny szczytu):
 - przeprowadzenie analiz mikroskopowych lub agentowych, uwzględniających zarówno zachowania i interakcje kierowców, jak i decyzje podróżnych co do wyboru tras, wraz z dynamiczną oceną przepustowości kluczowych odcinków (modelowaniem kolejowania pojazdów, blokowania wlotów, opóźnień wynikających z konfliktów ruchu itp.) oraz określeniem, w jakim stopniu nowa trasa S7 może odciążyć miejski system komunikacyjny powinno być – podobnie jak ma to miejsce w krajach rozwiniętych – standardem przy planowaniu nowej drogi w obrębie Krakowa,

- jak ukazuje paradoks Braessa⁷, dodanie nowych odcinków drogi może wbrew intuicji prowadzić do pogorszenia efektywności sieci drogowej (np. zmniejszenia ogólnej płynności ruchu i wydłużenia całkowitego czasu przejazdu), jeśli nie uwzględni się dynamicznych interakcji pomiędzy uczestnikami ruchu. Tak też może być w przypadku proponowanych obecnie wariantów:
 - na przykład, w przypadku hipotetycznej realizacji wariantu obejmującego węzły Tuchowska lub Blacharska, znaczna część ruchu tranzytowego z trasy S7 kierowałaby się z dużym prawdopodobieństwem w stronę węzła Łagiewniki, gdzie już obecnie wlot do miasta jest skrajnie niewydolny (m.in. ze względu na charakter skrzyżowań Herberta–Stojałowskiego–Podmokła oraz Herberta–Turowicza–Łagiewnicka z przejazdem tramwajowym). W rezultacie codziennie tworzyłyby się długie zatory drogowe, rozlewające się zarówno na autostradę A4 (co ma już miejsce obecnie), jak i na nową trasę S7. Ich realne skutki są nietrudne do przewidzenia. Modele dynamiczne pozwoliłyby zweryfikować ten problem w środowisku symulacyjnym,
- przyjęte założenia prognostyczne nie uwzględniają też kluczowych czynników lokalnych, tj. np. planowana budowa metra w Krakowie w części południowej czy polityka Strefy Czystego Transportu,
- Brak opracowania wariantów strategicznych omijających Kraków — zwłaszcza takich, które mogłyby usprawnić funkcjonowanie lub rozwój obszarów przemysłowych, ograniczać degradację terenów zielonych w miastach bądź przyczyniać się do minimalizacji wykluczenia komunikacyjnego w terenach o zdiagnozowanym deficycie tras szybkiego ruchu — oraz brak pełnych analiz kosztów i korzyści poszczególnych wariantów stanowi istotne uchybienie merytoryczne przedłożonej obecnie przez GDDKiA propozycji.

4. Proponowane rozwiązanie:

A. Rozwiązania doraźne:

- Wstrzymanie prac zleconych spółce Ivia S.A. oraz prowadzonych przez nią wspólnie z GDDKiA konsultacji społecznych, które w obecnym kształcie nie posiadają wystarczającego uzasadnienia merytorycznego i są przedwczesne,
- Pilne włączenie do procesu analitycznego i projektowego zespołów niezależnych ekspertów, w tym przedstawicieli środowiska naukowego, w celu opracowania alternatywnych rozwiązań uwzględniających specyfikę Krakowa, w szczególności jego uwarunkowania urbanistyczne, środowiskowe i komunikacyjne.

B. Rozwiązanie systemowe:

- Wprowadzenie formalnego obowiązku dla GDDKiA dotyczącego ścisłej współpracy z interdyscyplinarnymi zespołami niezależnych ekspertów, w tym naukowców, już na etapie wczesnych prac planistycznych projektów infrastrukturalnych, zgodnie z duchem wytycznych Komisji Europejskiej oraz rekomendacji dotyczących współpracy uczelni z otoczeniem gospodarczym⁸.
- Ustanowienie trwałych ram formalno-instytucjonalnych zapewniających skuteczną integrację planowania przestrzennego z planowaniem dużych inwestycji infrastrukturalnych, umożliwiających wypracowywanie strategicznych rozwiązań z wieloletnim wyprzedzeniem

5. Autor:

¹ GDDKiA, Dokumenty Procesu Przygotowania Inwestycji (DPPI) – Dokument 0 – Wymagania ogólne, s. 15

² Komisja Europejska (2014), Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/115282/Przewodnik_AKK_14_20_pl.pdf

³ IVIA, II.3 - Wskaźnikowe koszty poszczególnych wariantów oraz wskaźniki rzeczowe i koszty finansowe, s. 9-15 i 21

⁴ W dokumencie Ivia SA., Analiza dodatkowych wariantów na Odcinku Decyzyjnym nr 1 Kraków (A4) – Głogoczków (S52-BDI), stwierdzono (s.5): „Węzły Kraków Bieżanów, Niepołomice postanowiono zaklasyfikować jako początki zalecane, a węzły Kraków Południe, Kraków Tuchowska/Wieliczka (Blacharska) i Kraków Skawina jako zalecane z ograniczeniami. (...) Decyzją Zamawiającego dodatkowe warianty miały swój początek na istniejącym węźle Kraków Łagiewniki oraz w nowo projektowanym węźle Kraków Tuchowska i Kraków Blacharska”

⁵ Navrud, S. (2002). The state-of-the-art on economic valuation of noise. Final Report to European Commission DG Environment, 14.

⁶ Tillemans, T., Hamersma, M., Sussman, J. M., & Arts, J. (2012). Extending the Scope of Highway Planning: Accessibility, Negative Externalities and the Residential Context. *Transport Reviews*, 32(6), 745–759. <https://doi.org/10.1080/01441647.2012.724726>

⁷ Braess, D. (1968). Über ein Paradoxon aus der Verkehrsplanung. *Unternehmensforschung*, 12(1), 258-268.

⁸ Geodecki T. & Hausner J. (red.), Współpraca uczelni z biznesem: Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej (Ku ekonomii wartości). Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Kraków 2023

