



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.3.2.2024

Pan
Paweł Okrasa
Burmistrz Wielunia
Urząd Miejski w Wieluniu
Plac Kazimierza Wielkiego 1
98-300 Wieluń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/079 – Ograniczanie ruchu samochodowego w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wieluniu, Plac Kazimierza Wielkiego 1, 98-300 Wieluń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Okrasa, Burmistrz Wielunia ¹ od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego 2. Działania na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego w mieście
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do 22 marca), z wykorzystaniem dokumentów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Rafał Gorgoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/11/2024 z 4 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Burmistrz.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Miejski w Wieluniu⁴ podejmował działania na rzecz ograniczania ruchu samochodowego w mieście, jednak nie zawsze były one rzetelne.

Idea zrównoważonej mobilności miejskiej uwzględniona została w treści kilku miejskich dokumentów strategiczno-planistycznych, tj. w:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵,
- Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej,
- Programie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminie Wieluń na lata 2019-2023⁶,
- Planie gospodarki niskoemisyjnej dla gminy Wieluń na lata 2020-2027 z perspektywą do roku 2035⁷,
- Strategii rozwoju elektromobilności dla gminy Wieluń⁸,
- Programie rewitalizacji gminy Wieluń na lata 2016-2022⁹.

Władze Wielunia rzetelnie, w oparciu o należyte postawione diagnozy, rozpoznały problemy i potrzeby związane z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście, określiły odpowiadające im cele oraz działania, które miały służyć ich osiągnięciu, jak również horyzont czasowy, w którym miało to nastąpić. Jednakże w treści części dokumentów strategiczno-planistycznych nie zdefiniowano wskaźników (parametrów oceny służących pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia celu) i mierników (pożądanych wartości liczbowych lub kierunków zmian), a w żadnym spośród nich nie określono oczekiwanego rezultatu wskazującego, że wyznaczony cel został osiągnięty. Nieprzestrzeganie metodologii SMART¹⁰ przy określaniu celów w dokumentach strategiczno-planistycznych było przejawem nierzetelności i utrudniało lub nawet uniemożliwiało monitorowanie postępów w realizacji dokumentów strategiczno-planistycznych. W przypadku Studium transportowego z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej oraz Programu rewitalizacji, nie zapewniono interesariuszom, w tym w szczególności mieszkańcom Wielunia, udziału w konsultacjach społecznych na temat planowanych działań, pomimo jednoznacznych zapisów w treści samego Studium oraz wbrew wymogom wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹¹.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Urząd.

⁵ Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi załącznik nr 1 do uchwały nr LXII/770/22 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 24 marca 2022 r.; dalej: SUiKZP.

⁶ Załącznik do uchwały nr XVII/293/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 17 października 2019 r.; dalej: Program na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

⁷ Załącznik do uchwały nr XXXIII/460/20 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 7 września 2020 r.; dalej: Plan gospodarki niskoemisyjnej.

⁸ Załącznik do uchwały nr XXXVIII/542/20 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2020 r.; dalej: Strategia rozwoju elektromobilności.

⁹ Załącznik do uchwały nr XXXIV/350/17 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 15 lutego 2017 r.; dalej: Program rewitalizacji.

¹⁰ Zgodnie z metodologią SMART cel należy formułować w taki sposób, aby był: skonkretyzowany (ang. *Specific*) - jego zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i niepozostawiające miejsca na luźną interpretację; mierzalny (ang. *Measurable*) – tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji; osiągalny (ang. *Achievable*) – cel zbyt ambitny podkopuje wiarę w jego osiągnięcie i tym samym motywację do jego realizacji; istotny (ang. *Relevant*) – cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował; określony w czasie (ang. *Time-bound*) – cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy, w jakim zamierzamy go osiągnąć. Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/SMART_\(zarz%C4%85danie\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/SMART_(zarz%C4%85danie)) (odsłona 4 marca 2024 r.).

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

Działania mające stworzyć w Wieluniu warunki do korzystania z alternatywnych do samochodu sposobów poruszania się po mieście w większości przypadków były realizowane zgodnie z założeniami wynikającymi z dokumentów strategiczno-planistycznych, choć nie wszystkie zostały zrealizowane w zaplanowanym terminie bądź zrealizowano je w niepełnym zakresie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nieprzeprowadzenia w Urzędzie monitoringu realizacji działań oraz niedokonywania oceny stopnia osiągnięcia celów lub rezultatów ujętych w tych dokumentach. Ponadto w odniesieniu do zrealizowanych działań nie przeprowadzono oceny skuteczności wdrożonych rozwiązań i osiągniętych z ich pomocą efektów. Koszty zrealizowanych działań w przeważającej większości przypadków pokryte zostały z budżetu gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego

1.1. Dla Wielunia nie opracowano pojedynczego dokumentu stanowiącego jednolitą strategię ograniczania ruchu samochodowego w mieście. Idea zrównoważonej mobilności miejskiej uwzględniona została w treści kilku miejskich dokumentów strategiczno-planistycznych:

- SUiKZP zakładało m.in. rozwój multimodalnego transportu pasażerskiego, równoważenie transportu i ograniczanie ruchu drogowego w centrum miasta poprzez integrację infrastrukturalną systemów publicznego transportu zbiorowego, budowę infrastruktury przesiadkowej – węzłów wspartych systemami Park & Ride i Bike & Ride, w szczególności lokalizowanych w oparciu o stacje i przystanki kolejowe, rozwijanie systemu dróg rowerowych zgodnie ze Studium transportowym wraz z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej,
- Studium transportowe z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej kompleksowo opisywało proces wdrażania w okresie perspektywnym 15 lat (do 2032 r.) rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej, na które w szczególności składały się: modernizacja i rozbudowa układu drogowo-ulicznego miasta; rozwój sieci dróg rowerowych uwzględniającej wymagania spójności, bezpośredniości, bezpieczeństwa, atrakcyjności i komfortu; wprowadzenie w centrum miasta strefy ruchu 30 km/h; rozwój komunikacji zbiorowej, przede wszystkim autobusowej,
- Program na rzecz poprawy bezpieczeństwa zakładał m.in. budowę nowych parkingów, ścieżek rowerowych i modernizację ciągów pieszych na plantach i na placach,
- Plan gospodarki niskoemisyjnej przewidywał m.in. rozbudowę sieci dróg rowerowych,
- Strategia rozwoju elektromobilności dla gminy Wieluń¹³ zakładała m.in. modernizację przystanków komunikacji zbiorowej, zakup zero lub nisko emisyjnych autobusów oraz rozbudowę systemu dróg rowerowych w latach 2022-2024,
- Program rewitalizacji zakładał uporządkowanie m.in. funkcji pieszej i jezdnej w obszarze rewitalizacji oraz poprawę warunków dla ruchu kołowego i pieszego.

Studium transportowe z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej opracowano w 2017 r. i do daty przeprowadzenia kontroli NIK, tj. do 22 marca 2024 r. nie było dalej procedowane. Burmistrz wyjaśnił,

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Załącznik do uchwały nr XXXVIII/542/20 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2020 r.; dalej: Strategia rozwoju elektromobilności.

że, pomimo nieuchwalenia tych dokumentów, sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych i formalnych, realizował budowę dróg oraz infrastruktury rowerowej zgodnie z kierunkami nakreślonymi w tych dokumentach.

Opracowany dla Wielunia dokument – projekt Planu zrównoważonej mobilności miejskiej uwzględniał grupy wszystkich poruszających się po mieście użytkowników dróg. Dokument zakładał zahamowanie wzrostu liczby samochodów w mieście oraz zmniejszenie liczby podróży odbywanych środkami komunikacji indywidualnej, w tym w szczególności samochodami osobowymi wykorzystywanymi wyłącznie przez kierowców nieprzewożących pasażerów. Projekt Planu zakładał szereg działań zmierzających do osiągnięcia ww. celu, które odnosiły się do wszystkich kategorii użytkowników dróg (zmotoryzowanych, rowerzystów i pieszych oraz pasażerów komunikacji zbiorowej).

(akta kontroli str. 25-61, 237-241)

1.2. Spośród ww. dokumentów jedynie Program na rzecz poprawy bezpieczeństwa opracowany został we własnym zakresie przez pracowników legitymujących się 30-letnim stażem pracy w samorządzie terytorialnym. Opracowanie pozostałych powierzono podmiotom zewnętrznym, które dysponowały niezbędnym doświadczeniem¹⁴.

(akta kontroli str. 25-61, 64-78)

1.3. Opracowanie wszystkich ww. dokumentów strategicznych poprzedzone zostało diagnozą istniejącego stanu i rozpoznaniem potrzeb do zaspokojenia. W przypadku SUIKZP diagnoza istniejącego stanu obejmowała w szczególności uwarunkowania demograficzno-społeczne i gospodarcze (w tym prognozę dotyczącą liczebności ludności miasta i ulokowanie w mieście części Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej) oraz uwarunkowania komunikacyjne (w tym układ drogowy, komunikację zbiorową, infrastrukturę rowerową, kolej).

Opracowanie Studium transportowego, Koncepcji tras rowerowych i projektu Planu zrównoważonej mobilności miejskiej poprzedzone zostało:

- pomiarami natężenia ruchu drogowego¹⁵,
- pomiarami w zakresie popytu na komunikację zbiorową autobusową lokalną¹⁶ i dalekobieżną¹⁷,

¹⁴ SUIKZP opracowali autorzy, którzy dysponowali uprawnieniami do sporządzania studium wymaganymi na podstawie art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.). Studium transportowe z Koncepcją tras rowerowych oraz projekt Planu zrównoważonej mobilności miejskiej opracował podmiot zewnętrzny wyłoniony w toku postępowania, w ramach którego oferent musiał przedłożyć kopie co najmniej dwóch wcześniej opracowanych dokumentów (studiów). Plan gospodarki niskoemisyjnej, Strategię rozwoju elektromobilności oraz Program rewitalizacji opracowały podmioty zewnętrzne, co do których gmina Wieluń posiadała wiedzę o dysponowaniu doświadczeniem w przygotowywaniu tego rodzaju dokumentów.

¹⁵ Pomiary przeprowadzono w 12 punktach kordonowych i 11 punktach węzłowych (skrzyżowaniach), jednego dnia w godzinach popołudniowego szczytu komunikacyjnego (na wybranych skrzyżowaniach także w godzinach porannego szczytu komunikacyjnego) oraz dodatkowo w dniu targowym (piątek) w okresie porannego szczytu komunikacyjnego metodą filmowania pojazdów w celu pozyskania danych o ruchu: całonocnym (sumarycznym) w poszczególnych punktach pomiarowych, z rozróżnieniem struktury rodzajowej (kategorie pojazdów) i kierunkowej ruchu (wjazd i wyjazd z/do miasta); tranzytowym (względem obszaru miasta), tj. takim, który obrazuje podróże mające zarówno swoje źródło jak i cel poza terenem Wielunia; źródłowo-docelowym, tj. takim, który obrazuje podróże mające swoje źródło lub cel na terenie Wielunia.

¹⁶ Pomiary wykonano w dwa dni, w tym jeden targowy (piątek); pomiary wykonano poprzez zliczanie pasażerów wsiadających i wysiadających na poszczególnych przystankach i porównanie ich liczby z parametrami taboru wykorzystywanego na poszczególnych liniach i kursach (liczbą miejsc siedzących i stojących) w celu określenia stopnia wykorzystania oferty przewozowej.

¹⁷ Pomiary wykonano jednego dnia w okresie porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego oraz dodatkowo w dniu targowym (piątek) w okresie porannego szczytu komunikacyjnego; pomiary wykonano poprzez zliczanie wszystkich pasażerów wsiadających i wysiadających z autobusów dalekobieżnych na dworcu autobusowym.

- pomiarami w zakresie popytu na komunikację zbiorową kolejową¹⁸,
- analizami dostępności układu komunikacji zbiorowej¹⁹,
- ankietowymi badaniami zachowań komunikacyjnych 977 osób wchodzących w skład 503 wybranych losowo gospodarstw domowych z terenu miasta,
- delimitacją przestrzenno-funkcjonalną miasta²⁰ wykonaną w oparciu o istniejące podziały terytorium Wielunia, w tym na rejony komunikacyjne, z wykorzystaniem metody wywiadu bezpośredniego,
- prognozą demograficzną miasta przygotowaną w oparciu o podział na rejony komunikacyjne,
- opracowaniem multimodalnego modelu ruchu w oparciu o wyniki wskazanych wyżej pomiarów i badań, w celu zdiagnozowania istniejących problemów komunikacyjnych oraz budowania wariantowych scenariuszy rozwoju (prognoz ruchu).

Opracowanie Programu na rzecz poprawy bezpieczeństwa poprzedzone było diagnozą opartą na doświadczeniach i spostrzeżeniach mieszkańców miasta.

Opracowanie Planu gospodarki niskoemisyjnej poprzedzone zostało ustaleniem charakterystyki gminy obejmującej m.in. układ komunikacyjny i stan powietrza wynikający z emisji zanieczyszczeń.

Opracowanie Strategii rozwoju elektromobilności poprzedzone zostało ustaleniem stanu jakości powietrza i systemu komunikacyjnego oraz określeniem działań służących realizacji Strategii.

Opracowanie Programu rewitalizacji poprzedzone było diagnozą obejmującą w szczególności liczbę ludności, przyrost naturalny i migracje, jak również położenie geograficzne i powiązania komunikacyjne miasta.

(akta kontroli str. 25-61, 64-78, 237-241)

1.4. SUIKZP poddano konsultacjom społecznym. Dokument wyłożono w siedzibie Urzędu, udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu i umożliwiono udział w dyskusji publicznej nad nim, a o możliwościach tych Burmistrz poinformował w treści obwieszczenia oraz ogłoszenia w gazecie lokalnej. Uwagi zgłoszone do wyłożonego projektu Studium nie dotyczyły ograniczania ruchu samochodowego w mieście. Do dyskusji publicznej nad projektem SUIKZP nie zgłosił się nikt poza zespołem projektantów i przedstawicielami Urzędu.

Projekt Programu na rzecz poprawy bezpieczeństwa nie został poddany konsultacjom z interesariuszami, w tym w szczególności z mieszkańcami miasta, w zakresie planowanych w nim rozwiązań. Burmistrz wyjaśnił, że dokument miał charakter ogólny, ramowy i wskazywał jedynie najważniejsze kierunki poprawy bezpieczeństwa w gminie Wieluń, a ponadto stanowił kontynuację działań wszystkich podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem obywateli na terenie gminy.

Podczas przygotowania Planu gospodarki niskoemisyjnej zaangażowano do współpracy interesariuszy, w tym w szczególności mieszkańców, z którymi konsultowano przewidziane w Planie rozwiązania zmierzające do wdrożenia zasad

¹⁸ Pomiary wykonano jednego dnia w okresie porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego oraz dodatkowo w dniu targowym (piątek) w okresie porannego szczytu komunikacyjnego; pomiary wykonano poprzez zliczanie wszystkich pasażerów wsiadających i wysiadających z pociągów na jednej stacji i jednym przystanku.

¹⁹ Analizy polegały na: i) wyznaczeniu na terenie miasta kołowych stref dojazdu do wszystkich przystanków autobusowych (odległość mniejsza lub równa 300 i 500 metrów) i kolejowych (odległość mniejsza lub równa 1000 metrów) i zbadaniu odsetku ludności miasta zamieszkującego w tych strefach, ii) wyznaczeniu na terenie miasta kołowych stref, w granicach których suma czasu dotarcia do przystanku autobusowego, oczekiwania i rozkładowego czasu przejazdu do celu jest krótsza lub równa 10, 20, 30 i 45 minut i zbadaniu odsetku ludności miasta zamieszkującego w tych strefach.

²⁰ Wyodrębnienie jednostek przestrzenno-funkcjonalnych I rzędu (miasto), II rzędu (miasto), III rzędu (dzielnice miasta), IV rzędu (części dzielnic lub osiedla) i V rzędu (rejony, obręby) w oparciu o kryteria i priorytety przestrzenne (geograficzne), urbanistyczne, funkcjonalne (powiązań), dynamiczne (historyczne) i społeczne.

zrównoważonej mobilności miejskiej, w tym w szczególności budowę i rozbudowę sieci dróg rowerowych.

Strategia rozwoju elektromobilności została poddana konsultacjom społecznym z interesariuszami, w tym mieszkańcami miasta. W wyniku konsultacji mieszkańcy zgłosili cztery uwagi dotyczące punktów ładowania pojazdów elektrycznych oraz transportu zbiorowego, które nie wpłynęły na brzmienie Strategii.

Studium transportowe z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej oraz Program rewitalizacji nie zostały poddane konsultacjom społecznym z interesariuszami, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 25-61, 64-78, 111-123, 129-133, 237-241)

2.1. We wszystkich przeanalizowanych w ramach prowadzonej kontroli NIK dokumentach strategiczno-planistycznych wskazane zostały kluczowe problemy i potrzeby związane z ruchem w mieście. Znajdowały one podstawy w diagnozach postawionych na etapie tworzenia tych dokumentów. I tak:

- w SUIKZP jako kluczowe potrzeby wskazano rozwój multimodalnego transportu pasażerskiego, równoważenie transportu i ograniczanie ruchu drogowego w centrum miasta, powiązanie funkcjonalne (np. poprzez trasę rowerową) dworca PKS z sąsiednim kompleksem handlowo-usługowym i stworzenie węzła integrującego układy transportowe i podsystemy obsługi miasta,
- w Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej jako kluczowy problem wskazano brak pełnej integracji układu transportowego miasta wynikający z występowania na jego terenie: i) układu kolejowego realizującego przewozy pasażerskie z dwoma punktami węzłowymi (dworzec i przystanek); ii) podsystemu komunikacji autobusowej typu miejskiego z rozproszonym systemem przystanków; iii) podsystemu komunikacji autobusowej typu regionalnego/krajowego z jednym dworcem oraz iv) niespójnego układu tras rowerowych,
- w Programie na rzecz poprawy bezpieczeństwa jako kluczowe problemy zidentyfikowano małą liczbę ścieżek rowerowych i brak odpowiedniej liczby parkingów,
- w Planie gospodarki niskoemisyjnej jako kluczową potrzebę zidentyfikowano poprawę jakości powietrza i komfortu życia mieszkańców poprzez redukcję zanieczyszczeń powietrza,
- w Strategii rozwoju elektromobilności jako kluczowy problem zidentyfikowano braki w obszarze transportu zbiorowego stanowiącego alternatywę dla transportu samochodowego,
- w Programie rewitalizacji jako kluczową potrzebę zidentyfikowano poprawę jakości życia mieszkańców.

(akta kontroli str. 79-86, 237-241)

2.2. W treści SUIKZP w odniesieniu do ograniczania ruchu samochodowego w Wieluniu nie zdefiniowano celów wyznaczonych do osiągnięcia, kosztów realizacji założonych działań oraz źródeł ich finansowania, wskaźników, mierników, horyzontu czasowego, w którym przewidywano osiągnięcie zakładanego miernika oraz oczekiwanego rezultatu wskazującego, że wyznaczony cel został osiągnięty. Jak wyjaśnił Burmistrz, Studium było formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne. SUIKZP określiło strukturę przestrzenną gminy, przeznaczenie poszczególnych obszarów gminy oraz wstępną lokalizację przestrzeni publicznej i infrastruktury wyznaczając ramy i kierunki dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jako dokument o wysokim stopniu ogólności Studium nie musiało zawierać celów określonych zgodnie z metodologią SMART. Burmistrz dodał, że SUIKZP jako dokument kierunkowy nie

zawierało szczegółowych opisów działań, a ponieważ koszty ich wdrożenia były zależne od ich skali, to na wysokim poziomie ogólności oszacowanie nawet przybliżonych kosztów nie było możliwe.

W pozostałych analizowanych dokumentach strategiczno-planistycznych wyznaczono cele do osiągnięcia oraz horyzont czasowy, w którym przewidywano ich osiągnięcie. Cele były adekwatne do rozpoznanych kluczowych problemów i potrzeb. Określono działania umożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów i rozwiązanie problemu lub zaspokojenie potrzeb zdiagnozowanych podczas tworzenia dokumentu. Natomiast nie we wszystkich dokumentach określono wskaźniki i mierniki, a w żadnym spośród nich nie określono oczekiwanego rezultatu wskazującego, że wyznaczony cel został osiągnięty. Zdefiniowanie celów przy jednoczesnym pominięciu określenia wskaźników, mierników i oczekiwanych rezultatów wskazuje na nieprzestrzeganie metodologii SMART. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W treści Studium transportowego z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej zdefiniowano:

- cele wyznaczone do osiągnięcia (zintegrowanie układów i podsystemów transportowych, rozwój ruchu rowerowego, zmniejszenie liczby podróży odbywanych komunikacją indywidualną, zahamowanie wzrostu liczby samochodów w mieście, ograniczenie emisji czynników szkodliwych przez auta krążące w poszukiwaniu wolnych miejsc parkingowych, poprawa organizacji i bezpieczeństwa ruchu, rozszerzenie strefy obsługi podsystemem miejskiej komunikacji autobusowej poprzez objęcie jej zasięgiem mieszkańców pozostających poza tą strefą),
- działania niezbędne do osiągnięcia celów (realizacja koncepcji budowy dróg rowerowych, uruchamianie wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi producentami i jednostkami świadczącymi usługi w zakresie sprzętu rowerowego, wprowadzenie możliwości bezpiecznego parkowania rowerów, optymalizacja funkcjonowania komunikacji zbiorowej, wprowadzenie pierwszego miesiąca darmowych przejazdów komunikacją zbiorową i stałej zniżki na zakup biletów miesięcznych dla osób legitymujących się dowodem rejestracyjnym pojazdu, stworzenie aplikacji internetowej ułatwiającej carpooling, uruchomienie na terenie miasta usługi carsharingu i usługi operatora rowerów miejskich, stała poprawa oferty komunikacji miejskiej pod kątem poprawy komfortu podróżowania i oczekiwania na podróż, prowadzenie programów edukacyjnych i kampanii promocyjno-informacyjnych ukierunkowanych na przybliżenie społeczności idei zrównoważonej mobilności, wprowadzenie systemu płatności za parkowanie w centrum miasta, wprowadzenie kolejnych stref uspokojenia ruchu (stref 30 km/h), poprawa standardu przejść dla pieszych pod kątem wygody i bezpieczeństwa w ruchu, wprowadzenie ławek, poprawa oświetlenia i regulacja roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego, planowanie przestrzenne uwzględniające objęcie mieszkańców strefą obsługi podsystemem autobusowej komunikacji miejskiej, realizacja wzmocnienia układu drogowego na terenach mieszkaniowych w celu umożliwienia rozszerzenia zasięgu komunikacji autobusowej),
- szacowane koszty realizacji ww. działań, jednak bez wskazania źródeł ich finansowania, co Burmistrz wyjaśnił wysokim poziomem ogólności dokumentu i długim horyzontem czasowym jego stosowania,
- dla niektórych działań wskaźniki do osiągnięcia (liczba nowych punktów przesiadkowych/węzłów integrujących na terenie miasta, liczba nowych środków transportu doprowadzonych do punktów/węzłów już funkcjonujących, długość nowych tras rowerowych, wzrost udziału komunikacji zbiorowej i codziennych podróży rowerowych w realizacji przewozów połączony ze spadkiem udziału podróży komunikacją indywidualną, liczba uruchomionych serwisów internetowych zorientowanych na carpooling, liczba samochodów dostępnych

w systemie wypożyczeń (carsharingu), liczba rowerów miejskich dostępnych w systemie wypożyczeń, liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym, liczba udostępnionych lub zbudowanych automatów biletowych, liczba wybudowanych obiektów Park & Ride i liczba stanowisk parkingowych w nich, liczba wybudowanych obiektów Bike & Ride i liczba stanowisk w nich, liczba punktów instalacji elementów inteligentnych systemów transportowych, liczba uruchomionych serwisów internetowych z kompleksową informacją pasażerską, liczba przystanków autobusowych wyposażonych w wiaty, liczba tablic elektronicznych z dynamiczną informacją pasażerską na przystankach, udział % mieszkańców objętych 500/1000m strefą dojazdu do przystanków komunikacji zbiorowej),

– horyzont czasowy do realizacji celów (2032 r.).

W treści Programu na rzecz poprawy bezpieczeństwa zdefiniowano cele (budowanie ścieżek rowerowych oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w transporcie drogowym), działania do osiągnięcia celów (budowa ścieżek rowerowych i budowa nowych parkingów) oraz horyzont czasowy (2023 r.). Nie oszacowano natomiast przewidywanych kosztów realizacji założonych działań i źródeł ich finansowania, co Burmistrz wyjaśnił kierunkowym i studyjnym charakterem dokumentu, przekładającym się na wysoki poziom jego ogólności, który utrudniał szacowanie kosztów.

W treści Planu gospodarki niskoemisyjnej zdefiniowano cel (redukcja emisji CO₂, pyłów PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu), działania do osiągnięcia celu (budowa i rozbudowa sieci dróg rowerowych) wraz z ich szacunkowymi kosztami i źródłami finansowania, wskaźnik (długość wybudowanych lub rozbudowanych dróg rowerowych) oraz horyzont czasowy (2030 r.).

W treści Strategii rozwoju elektromobilności zdefiniowano cel (mobilny mieszkaniec – dla którego możliwość przemieszczania się nie jest uzależniona od posiadania własnego samochodu osobowego, korzystający z różnych form komunikacji alternatywnej), działania niezbędne do osiągnięcia celu (modernizacja przystanków – montaż autonomicznych wiat przystankowych, zakup nisko lub zero emisyjnych autobusów, rozbudowa systemu dróg rowerowych, budowa stacji ładowania pojazdów, działania edukacyjne i informacyjno-promocyjne) wraz z ich szacunkowymi kosztami i źródłami finansowania oraz horyzont czasowy (2025 r., 2030 r. lub 2035 r. – w zależności od działania).

W treści Programu rewitalizacji zdefiniowano cel (wzmacnianie istniejących i wspieranie nowych funkcji obszaru rewitalizacji i zachowanie ładu przestrzennego), działania do osiągnięcia celu (uporządkowanie funkcji targowej, pieszej, jezdnej i społecznej w obszarze rewitalizacji; poprawa warunków dla ruchu kołowego i pieszego) wraz z ich szacunkowymi kosztami i źródłami finansowania, wskaźniki (długość zmodernizowanych dróg na obszarach objętych rewitalizacją, liczbę i powierzchnię zmodernizowanych obiektów infrastruktury drogowej, liczbę osób korzystających z wybudowanych lub przebudowanych ciągów pieszo-rowerowych lub ścieżek rowerowych, zmianę przepustowości) oraz horyzont czasowy (2022 r.).

(akta kontroli str. 79-86, 129-133, 189-191, 237-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie zapewnił interesariuszom, w tym w szczególności mieszkańcom miasta, udziału w konsultacjach społecznych w zakresie planowanych rozwiązań, zdefiniowanych w:
 - a. Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej,
 - b. Programie rewitalizacji.

Powyższe było działaniem nierzetelnym. W przypadku Planu zrównoważonej mobilności miejskiej zakładał on jego przedstawienie do konsultacji społecznych za pomocą metod i środków stosowanych jako standardowo przyjęte na terenie Wielunia, zaś w przypadku Programu rewitalizacji stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o rewitalizacji, zgodnie z którymi przygotowanie, prowadzenie i ocena rewitalizacji przez gminy powinno odbywać się z zachowaniem zasady partycypacji społecznej, tj. z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie, w tym w szczególności poprzez udział w konsultacjach społecznych i udział w przygotowaniu programu rewitalizacji.

W odniesieniu do Studium Transportowego z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy był brak doświadczenia Urzędu w procedowaniu dokumentów.

W przypadku Programu rewitalizacji Burmistrz wyjaśnił, że brak konsultacji wynikał z oparcia projektu dokumentu na wytycznych Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, które jedynie zalecały przeprowadzenie takich konsultacji, ale ich nie wymagały. Wyjaśnił ponadto, że decyzja o zaniechaniu konsultacji spowodowana była wszczętą procedurą naboru środków zewnętrznych, w ramach której warunkiem było załączenie Programu rewitalizacji do składanych wniosków, a niespełnienie tego warunku skutkowałoby odrzuceniem takich wniosków.

(akta kontroli str. 25-61, 64-78, 111-123, 129-133)

2. Burmistrz nierzetelnie zweryfikował wykonanie zlecenia opracowania nw. dokumentów planistyczno-strategicznych, gdyż cele zdefiniowane zostały w sposób niezgodny z metodologią SMART, tj. z pominięciem określenia wskaźników, mierników i oczekiwanych rezultatów wskazujących, że wyznaczone cele zostały osiągnięte. W treści:
 - a. Studium transportowego z Koncepcją tras rowerowych oraz projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej dla części zaplanowanych działań związanych z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście nie zdefiniowano wskaźników, mierników oraz oczekiwanych rezultatów,
 - b. Programu na rzecz poprawy bezpieczeństwa dla wszystkich zaplanowanych działań związanych z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście nie zdefiniowano wskaźników, mierników oraz oczekiwanego rezultatu wskazującego, że wyznaczony cel został osiągnięty,
 - c. Planu gospodarki niskoemisyjnej dla zaplanowanego działania związanego z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście nie zdefiniowano miernika oraz oczekiwanego rezultatu,
 - d. Strategii rozwoju elektromobilności dla części zaplanowanych działań związanych z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście nie zdefiniowano wskaźników i mierników oraz oczekiwanego rezultatu,
 - e. Programu rewitalizacji dla wszystkich zaplanowanych działań związanych z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście nie zdefiniowano mierników oraz oczekiwanych rezultatów.

Brak określenia wskaźników, mierników i oczekiwanych rezultatów pozwalających ocenić, że wyznaczone cele zostały osiągnięte było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 79-86, 129-133, 237-241)

OCENA CZĄSTKOWA

W Wieluniu idea zrównoważonej mobilności miejskiej uwzględniona została w treści kilku miejskich dokumentów strategiczno-planistycznych. Władze Wielunia rzetelnie, w oparciu o należyte postawione diagnozy, rozpoznały problemy i potrzeby związane z ograniczaniem ruchu samochodowego w mieście, określiły odpowiadające im cele oraz działania, które miały służyć ich osiągnięciu, jak również horyzont czasowy,

w którym miało to nastąpić. Jednakże w części dokumentów nie wyznaczono precyzyjnych wskaźników niezbędnych do osiągnięcia celów i mierników, a w żadnym dokumencie nie określono oczekiwanego rezultatu wskazującego, że wyznaczony cel został osiągnięty. Nieprzestrzeganie metodologii SMART na etapie określania celów utrudniało lub nawet uniemożliwiało skuteczne monitorowanie postępów w realizacji dokumentów strategiczno-planistycznych. Za nieprawidłowe NIK uznała również brak zapewnienia interesariuszom, w tym w szczególności mieszkańcom Wielunia, udziału w konsultacjach na temat planowanych działań określonych w niektórych dokumentach.

OBSZAR

2. Działania na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego w mieście

Opis stanu faktycznego

1. Działania zaplanowane w treści dokumentów strategiczno-planistycznych w większości przypadków były konsekwentnie realizowane. We wszystkich dokumentach strategiczno-planistycznych, objętych w ramach niniejszej kontroli NIK analizą, zaplanowano łącznie 25 działań służących realizacji założonych celów²¹. Spośród nich 19 (76%) zostało zrealizowanych w całości i terminowo lub było w trakcie realizacji. W ramach:

- przewidzianego we wszystkich objętych analizą dokumentach strategiczno-planistycznych rozwijania systemu dróg rowerowych – wybudowano ścieżki rowerowe przy ul. Popiełuszki, ul. Ciepłowniczej, ul. Porzeczkowej, ul. Sadowej, ul. Wojska Polskiego oraz szlak pieszo-rowerowy śladem kolejki wąskotorowej; opracowano dokumentację m.in. na rozbudowę ul. Kolejowej wraz z budową ścieżki rowerowej; w trakcie opracowania była dokumentacja rozbudowy ul. Wodnej wraz z budową ciągu pieszo-rowerowego łączącego centrum miasta z drogą zbiorczą oraz rozbudowa konfliktowych skrzyżowań; opracowano koncepcję obwodowej ścieżki rowerowej wokół centrum miasta,
- przewidzianych w SUIKZP oraz w Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej:
 - integracji infrastrukturalnej systemów publicznego transportu zbiorowego poprzez budowę infrastruktury przesiadkowej (węzłów wspartych systemami Park & Ride i Bike & Ride, w szczególności lokalizowanych w oparciu o stacje i przystanki kolejowe) – w dokumentacji rozbudowy ulicy Kolejowej zaprojektowano w okolicach stacji kolejowej parking dla samochodów i rowerów oraz zatoki autobusowe umożliwiające w przyszłości powstanie małego centrum przesiadkowego, a w sąsiedztwie dworca autobusowego (ul. Popiełuszki i ul. Ciepłownicza) oraz przystanku PKP Wieluń dobudowano zatoki autobusowe komunikacji lokalnej zwiększając dostępność komunikacyjną dworca i przystanku,
 - powiązania funkcjonalnego dworca PKS z sąsiednim kompleksem handlowo-usługowym (np. poprzez trasę rowerową łączącą dworzec z przystankiem kolejowym), pełniącego funkcję węzła integrującego układy transportowe i podsystemy obsługi miasta – dobudowano w sąsiedztwie dworca autobusowego (ul. Popiełuszki i ul. Ciepłownicza) oraz przystanku PKP Wieluń zatoki autobusowe komunikacji lokalnej,
- przewidzianych w Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej:

²¹ Działania powtarzające się w dwóch lub więcej dokumentach strategiczno-planistycznych zostały policzone pojedynczo. Np. jeśli SUIKZP, Studium transportowe z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej, Program działań na rzecz bezpieczeństwa, Plan gospodarki niskoemisyjnej, Strategia elektromobilności oraz Program rewitalizacji, tj. łącznie sześć dokumentów, zakładało rozwijanie systemu dróg rowerowych, to działanie to zostało policzone jako jedno, a nie jako sześć.

- uruchomienia wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi producentami i jednostkami świadczącymi usługi w zakresie sprzętu rowerowego – wybudowano dwa punkty przeznaczone do samodzielnych napraw drobnych usterek rowerów – jeden przy sklepie rowerowym lokalnego producenta rowerów i jeden w okolicach skateparku i stadionu,
- wprowadzenia możliwości bezpiecznego parkowania rowerów, rozbudowy lub uzupełnienia sieci parkingów rowerowych na terenie miasta oraz polepszenia jakości ich wyposażenia – zamontowano stojaki rowerowe na terenie miasta m.in. w sąsiedztwie budynków użyteczności publicznej, w tym Ratusza,
- optymalizacji funkcjonowania komunikacji zbiorowej (w celu skrócenia czasu podróży, zwiększenia częstotliwości kursowania, maksymalizacji bezprzesiadkowości oraz zwiększenia punktualności) – zwiększono dostępność transportu zbiorowego poprzez zwiększenie liczby pokonywanych wozokilometrów,
- pierwszego miesiąca darmowych przejazdów komunikacją autobusową dla kupujących bilet miesięczny legitymujących się dowodem rejestracyjnym pojazdu i stałej zniżki na zakup biletu miesięcznego w kolejnych miesiącach – od 2018 r. wprowadzono bezpłatną komunikację miejską,
- stałej poprawy oferty komunikacji miejskiej pod kątem komfortu podróżowania taborem miejskim – przewoźnik świadczący usługi na rzecz Wielunia wykorzystywał 12 pojazdów z roczników 2021-2023 r. wyposażonych w klimatyzację, porty USB do ładowania urządzeń oraz elektroniczne tablice kierunkowe,
- stałej poprawy oferty komunikacji miejskiej pod kątem komfortu podróżowania przez wprowadzenie biletomatów – od 2018 r. wprowadzono bezpłatną komunikację miejską,
- stałej poprawy oferty komunikacji miejskiej pod kątem komfortu podróżowania przez uruchomienie serwisu internetowego z kompleksową informacją pasażerską – wprowadzono mobilny system umożliwiający określenie realnego czasu odjazdów autobusów realizujących usługi publicznego transportu zbiorowego (platforma KiedyPrzyjedzie.pl),
- stałej poprawy oferty komunikacji miejskiej pod kątem komfortu oczekiwania na podróż (wiaty przystankowe, udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami) – wymieniono wiaty przystankowe w niezadawalającym stanie technicznym na nowe (34 szt.),
- wprowadzenia systemu płatności za parkowanie w centrum miasta i terenach aktywności gospodarczej – strefę płatnego parkowania rozszerzono o fragment ulicy Św. Barbary²²,
- wprowadzenia kolejnych stref uspokojenia ruchu na terenie miasta (strefa 30 km/h) – wprowadzono strefy na kilku obszarach, na których dominuje zabudowa mieszkaniowa,
- poprawy standardu przejść dla pieszych pod kątem wygody i bezpieczeństwa w ruchu – zmodernizowano cztery przejścia na drogach gminnych, dwa na powiatowych i jedno na wojewódzkiej; ponadto w ramach bieżących przebudów ulic budowano dedykowane oświetlenie przejść oraz montowano płyty integracyjne,
- wprowadzenia ławek, szczególnie w rejonach odbywania częstych podróży pieszych, a także przebywania osób starszych lub z ograniczoną sprawnością

²² Uchwała nr XCVI/1171/23 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Wieluń, wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych w tej strefie i wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 14 grudnia 2023 r., poz. 10349).

- motoryczną – elementy małej architektury takie jak ławki czy stojaki na rowery zabudowywane były według potrzeb,
- poprawy skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego lokujących się poza centralną strefą miasta – dobudowano oświetlenie między innymi na ulicach: Warszawskiej, Stodolnianej, Kijak, Magnoliowej, Sadowej, a modernizowane lub budowane drogi w obszarze zabudowanym wyposażano w oświetlenie drogowe (ul. Ciepłownicza, ul. Popieluski); wybudowano ścieżkę rowerową z oświetleniem na ul. Wojska Polskiego,
- wzmocnienia układu drogowego na terenach mieszkaniowych w celu umożliwienia rozszerzenia zasięgu komunikacji autobusowej – realizowano rozbudowę dróg, zwiększano liczbę dróg z nawierzchnią asfaltową, umożliwiając rozwój sieci połączeń lokalnych; dodatkowo na drogach, gdzie przewidywano duże natężenie ruchu pojazdów, podczas modernizacji budowano zatoki autobusowe,
- planowania przestrzennego uwzględniającego uwarunkowanie rozszerzenia strefy obsługi podsystemem miejskiej komunikacji autobusowej – zwiększono liczbę przystanków autobusowych podczas przebudowy dróg wraz ze zmianą organizacji ruchu,
- przewidzianej w Programie działań na rzecz bezpieczeństwa i Programie rewitalizacji budowy nowych parkingów – w ramach przebudowy ul. Krakowskie Przedmieście powstało około 20 miejsc postojowych typu Park & Go (na obrzeżach strefy), ponad 100 miejsc powstało w rejonie ul. Głębokiej i ul. Agrestowej oraz samodzielnie funkcjonujący parking w narożniku ul. Szpitalnej i ul. 3-go Maja; gmina wykonała dokumentację na kilka parkingów poza pasami drogowymi (ul. Głowackiego, ul. Porzeczkowa); przy ulicy Fabrycznej, na bazie wykonanego przez gminę opracowania projektowego, dzierżawca wykonał duży parking; na ul. Fabrycznej sama gmina również stworzyła miejsca parkingowe; obecnie na ukończeniu realizacji znajdował się parking w drugim obszarze przemysłowym przy ul. Ciepłowniczej, gdzie w założeniach ma powstać około 200 miejsc postojowych.

Zrealizowane działania uwzględniały potrzeby wszystkich uczestników ruchu (pieszych, rowerzystów, komunikacji zbiorowej), w tym zwłaszcza osób ze szczególnymi potrzebami wynikającymi z ich niepełnosprawności. Wydatki poniesione na realizację działań wraz ze źródłami ich sfinansowania opisano poniżej w punkcie 3.

Spośród wszystkich działań, zaplanowanych w treści miejskich dokumentów strategiczno-planistycznych, sześć (24%) nie zostało zrealizowanych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 87-110, 129-133, 145-153, 237-241)

2.1. W odniesieniu do poddanych analizie w ramach niniejszej kontroli dokumentów strategiczno-planistycznych nie prowadzono monitoringu realizacji działań oraz nie dokonywano oceny stopnia osiągnięcia celów lub rezultatów w nich założonych. Ponadto, w odniesieniu do zrealizowanych działań, nie przeprowadzono oceny skuteczności wdrożonych rozwiązań i osiągniętych z ich pomocą efektów. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 124-128, 189-191)

2.2. Liczba mieszkańców Wielunia systematycznie spadała z poziomu 34 729 wg stanu koniec 2000 r., poprzez 33 670 w 2010 r., 33 064 w 2013 r., 31 889 w 2018 r. do poziomu 29 919 w 2023 r. Z kolei liczba samochodów osobowych zarejestrowanych w Wieluniu²³ systematycznie rosła z poziomu 2 372²⁴ w 2000 r.

²³ Dane z Centralnej Ewidencji Pojazdów pozyskane przez NIK z Ministerstwa Cyfryzacji.

²⁴ Z tego 2 249 samochody osobowe napędzane benzyną, 122 – olejem napędowym i jeden – energią elektryczną.

poprzez 9 298²⁵ w 2010 r. do 14 680²⁶ w 2023 r. Tendencję wzrostową wykazywała także długość dróg gminnych na terenie miasta – wg stanu na 31 grudnia 2000 r. łączna ich długość wyniosła 5,5 km, w 2010 r. wzrosła do 7,5 km, w 2013 r. – do 53 km, w 2018 r. – do 65 km, zaś wg stanu na 31 grudnia 2023 r. osiągnęła wartość 75 km. Nieporównywalnie mniejsza była w Wieluniu długość dróg:

- krajowych, która malała z poziomu 9,2 km wg stanu na 31 grudnia 2013 r., poprzez 5,7 km w 2018 r. do 6 km w 2023 r.,
- wojewódzkich, która z poziomu 2 km wg stanu na 31 grudnia 2013 r. wzrosła do poziomu 5,7 km w 2018 r., aby spaść do poziomu 2 km w 2023 r.,
- powiatowych, która z poziomu 17,1 km w latach 2013 i 2018 spadła do poziomu 12 km w 2023 r.

Na terenie miasta wg stanu na 31 grudnia 2023 r. ²⁷ występowały:

- chodniki o łącznej długości 89 km,
- drogi dla pieszych o łącznej długości 72,3 km,
- drogi dla pieszych i rowerów o łącznej długości 7,4 km,
- drogi dla rowerów o łącznej długości 2,73 km,
- 2 351 miejsc parkingowych w pasie dróg publicznych, w tym 388 w strefie płatnego parkowania,
- 27 skrzyżowań równorzędnych,
- dwa przejścia dla pieszych z sygnalizacją świetlną,
- dwa przejścia dla pieszych z sygnalizacją świetlną, na których światło koloru zielonego dla pieszych zapala się po naciśnięciu przycisku lub po wykryciu zbliżającego się pieszego,
- pięć stref „tempo 30”,
- 11 stref zamieszkania.

Na terenie Wielunia występowały parkingi typu Park & Go²⁸, których liczba sukcesywnie rosła z poziomu trzech w 2010 r., poprzez pięć w latach 2013 i 2018 do sześciu w 2023 r.; liczba miejsc parkingowych na tych parkingach rosła w tym samym czasie z poziomu 113 poprzez 178 do 200.

Liczba skrzyżowań z sygnalizacją świetłą wykazywała tendencję spadkową z poziomu 12 w 2013 r., poprzez 11 w 2018 r. do dziewięciu w 2023 r. Natomiast liczba skrzyżowań o ruchu okrężnym (rond) znacząco wrosła – z poziomu czterech w 2013 r., poprzez pięć w 2018 r. aż do 11 w 2023 r.

Liczba przejść dla pieszych z wyniesioną powierzchnią rosła z poziomu dwóch w 2013 r., poprzez cztery w 2018 r. aż do sześciu w 2023 r.

Liczba czynnych przystanków komunikacji zbiorowej wzrosła z poziomu 114 w latach 2013 i 2018 do 167 w 2023 r., a liczba kursujących pojazdów komunikacji zbiorowej utrzymywała się na zbliżonym poziomie 12 w 2013 r., 14 w 2018 r. i 12 w 2023 r.

Systematycznie rosła liczba i łączna długość dróg wyłączonych z ruchu z poziomu jednej o długości 0,058 km w 2013 r., poprzez dwie o długości 0,321 km w 2018 r. aż do czterech o długości 0,5 km w 2023 r.

(akta kontroli str. 134-135, 154-164, 166-168, 170-178, 180-182)

²⁵ Z tego 7 309 samochodów osobowych napędzanych benzyną, 1 988 – olejem napędowym i jeden – energią elektryczną.

²⁶ Z tego 9 972 samochody osobowe napędzane benzyną, 4 682 – olejem napędowym i 26 – energią elektryczną.

²⁷ Brak możliwości podania danych za lata wcześniejsze z uwagi na brak danych dotyczących dróg gminnych.

²⁸ Parkingi buforowe na obrzeżach strefy płatnego parkowania przeznaczone do parkowania samochodów w celu dalszego dojścia pieszo.

Liczba zdarzeń drogowych²⁹ zaistniałych w Wieluniu³⁰ w latach 2018 i 2023 (wg stanu na 31 grudnia) spadła z poziomu 366 (w tym w terenie zabudowanym 355) do poziomu 305 (w tym w terenie zabudowanym 305). Tendencję spadkową wykazywała także liczba zdarzeń, w których uczestniczył niechroniony uczestnik ruchu³¹ – z 26 na 21. Jednocześnie jednak wzrosły liczby:

- zdarzeń w obrębie przejścia dla pieszych, chodnika, drogi dla pieszych, drogi, pasa ruchu, śluzu lub przejazdu dla rowerów – z 20 do 26,
- najechania na pieszego – z 13 na 20.

Liczba wykroczeń wykrytych przez Komendę Powiatową Policji w Wieluniu polegających na nieprawidłowym zatrzymaniu lub postoju pojazdu spadła z 420 w 2022 r. do 362 w 2023 r. Tendencję spadkową wykazywała także liczba wykroczeń popełnionych w analogicznym okresie przez kierujących rowerem – z 337 do 268. Jednocześnie jednak wzrosła liczba wykroczeń popełnionych przez kierujących motorowerem (z 16 na 32) i hulajnogą (z trzech na 11). Z kolei liczba wykroczeń wykrytych przez Straż Miejską w Wieluniu polegających na nieprawidłowym zatrzymaniu lub postoju pojazdu wzrosła ze 128 w 2022 r. do 311 w 2023 r.

Przytoczone powyżej dane statystyczne nie pozwoliły na jednoznaczną ocenę skuteczności działań zrealizowanych w celu szeroko rozumianego ograniczania ruchu samochodowego w Wieluniu, opisanych powyżej. Przykładowo, pozytywną ocenę opartą na malejącej liczbie zdarzeń drogowych zaburzał wzrost liczby zdarzeń w obrębie przejścia dla pieszych, chodnika, drogi dla pieszych, drogi, pasa ruchu, śluzu lub przejazdu dla rowerów oraz wzrost liczby najechań na pieszych.

(akta kontroli str. 64-78, 129-164, 166-168, 170-178, 180-182, 189-191)

3. W Wieluniu podejmowano rzetelne działania na rzecz zapewnienia finansowania wdrożenia w mieście rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej. W okresie obowiązywania objętych analizą dokumentów strategiczno-planistycznych, tj. w latach 2017-2024, łączna kwota wydatków obejmująca działania mające na celu ograniczenie ruchu samochodów w mieście osiągnęła 27 081,6 tys. zł³², w tym w okresie objętym kontrolą – 8 041,9 tys. zł³³. Koszty budowy poniesione poszczególnych latach prezentowały się następująco:

- w 2017 r. koszt budowy szlaku pieszo-rowerowego, wpisujący się w rozwijanie dróg rowerowych, wyniósł 1 637,1 tys. zł,
- w 2018 r. koszt budowy parkingu przy ul. 3-go Maja, wpisujący się w budowę nowych parkingów, wyniósł 301,9 tys. zł,
- w 2019 r. 7 702,2 tys. zł, z tego: koszt przebudowy ul. Popiełuszki (obejmujący m.in. budowę ścieżki rowerowej, zatok autobusowych i oświetlenia), wpisujący się w integrację infrastrukturalną systemów publicznego transportu zbiorowego poprzez budowę infrastruktury przesiadkowej, rozwijanie systemu dróg rowerowych, powiązanie funkcjonalne dworca PKS z sąsiednim kompleksem handlowo usługowym oraz poprawę skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia

²⁹ Wypadków drogowych i kolizji.

³⁰ Dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji pozyskane przez NIK z Komendy Głównej Policji.

³¹ Kierujący rowerem, motorowerem, motocyklem z silnikiem o poj. skokowej do 125 cm³ lub innym, czterokołowcem lekkim lub innym, hulajnogą elektryczną, urządzeniem transportu osobistego.

³² Podana kwota stanowi sumę wydatków poniesionych na inwestycje, które obejmowały swoim zakresem działania mające na celu ograniczenie ruchu samochodowego w Wieluniu i poprawę bezpieczeństwa. Podanie dokładnej kwoty wydatków poniesionych wyłącznie na takie działania nie było możliwe z uwagi na ujęcie na części faktura kosztów całych inwestycji bez wydzielenia m.in. budowy ścieżek rowerowych, oświetlenia, przystanków autobusowych, zatok postojowych i parkingów.

³³ Podana kwota stanowi sumę wydatków poniesionych na inwestycje, które obejmowały swoim zakresem działania mające na celu ograniczenie ruchu samochodowego w Wieluniu i poprawę bezpieczeństwa. Podanie dokładnej kwoty wydatków poniesionych wyłącznie na takie działania nie było możliwe z uwagi na ujęcie na części faktura kosztów całych inwestycji bez wydzielenia m.in. budowy ścieżek rowerowych, oświetlenia, przystanków autobusowych, zatok postojowych i parkingów.

oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego, wyniósł 7 347,2 tys. zł; koszt budowy ul. Głębokiej (obejmujący m.in. budowę miejsc parkingowych), wpisujący się w budowę nowych parkingów, wyniósł 355 tys. zł,

- w 2020 r. 4 626 tys. zł, z tego: koszt przebudowy ul. Popiełuszki wyniósł 4 285,5 tys. zł, koszt rozbudowy ul. Sadowej (obejmujący m.in. budowę ścieżki rowerowej), wpisujący się w rozwijanie systemu dróg rowerowych, wyniósł 286,9 tys. zł; koszt zakupu stojaków rowerowych, wpisujący się we wprowadzenie możliwości bezpiecznego parkowania rowerów, rozbudowę lub uzupełnienie sieci parkingów rowerowych na terenie miasta, wyniósł 1,2 tys. zł; koszt zakupu ławek, wpisujący się we wprowadzenie ławek, szczególnie w rejonach odbywania częstych podróży pieszych, wyniósł 3 tys. zł; koszt budowy ul. Fabrycznej (obejmujący m.in. zatokę postojową), wpisujący się w budowę nowych parkingów, wyniósł 49,4 tys. zł,
- w 2021 r. 4 772,5 tys. zł, z tego: koszt budowy ścieżki rowerowej z oświetleniem przy ul. Wojska Polskiego, wpisujący się w rozwijanie systemu dróg rowerowych oraz poprawę skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego, wyniósł 493,1 tys. zł; koszt zakupu stojaków rowerowych wyniósł 7,3 tys. zł; koszt budowy czterech przejść dla pieszych przy ul. Młodzieżowej, ul. POW i ul. Szpitalnej, wpisujący się w poprawę standardu przejść dla pieszych pod kątem wygody i bezpieczeństwa w ruchu, wyniósł 269,7 tys. zł; koszt zakupu ławek wyniósł 9,9 tys. zł; koszt przebudowy ul. Krakowskie Przedmieście (obejmujący m.in. budowę parkingu i oświetlenia), wpisujący się w poprawę skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego oraz budowę nowych parkingów, wyniósł 3 992,5 tys. zł,
- w 2022 r. 1 102,9 tys. zł, z tego: koszt przebudowy ul. Krakowskie Przedmieście wyniósł 1 098,8 tys. zł; koszt zakupu stacji naprawy rowerów, wpisującej się w uruchamianie wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi producentami i jednostkami świadczącymi usługi w zakresie sprzętu rowerowego, wyniósł 4,1 tys. zł,
- w 2023 r. 6 343 tys. zł, z tego koszt budowy ul. Ciepłowniczej (obejmujący m.in. budowę ścieżki rowerowej, zatok autobusowych, oświetlenia, parkingów), wpisujący się w integrację infrastrukturalną systemów publicznego transportu zbiorowego poprzez budowę infrastruktury przesiadkowej, rozwijanie systemu dróg rowerowych, poprawę skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego oraz budowę nowych parkingów, wyniósł 5 900 tys. zł; koszt zakupu ławek wyniósł 10,2 tys. zł; koszt dobudowy oświetlenia przy ul. Sadowej, ul. Magnoliowej, ul. Warszawskiej, ul. Kijak i ul. Stodolnianej, wpisujący się w poprawę skuteczności oświetlenia lub wprowadzenia oświetlenia i regulacji roślinności w korytarzach ruchu pieszego i rowerowego, wyniósł 432,8 tys. zł,
- w 2024 r. 595,9 tys. zł, z tego: koszt budowy ul. Ciepłowniczej wyniósł 468,6 tys. zł; koszt dobudowy oświetlenia przy ul. Sadowej, ul. Magnoliowej, ul. Warszawskiej, ul. Kijak i ul. Stodolnianej wyniósł 127,3 tys. zł.

Budowa szlaku pieszo-rowerowego, inwestycja na ul. Ciepłowniczej budowa czterech przejść dla pieszych przy ul. Młodzieżowej, ul. POW i ul. Szpitalnej oraz budowa ścieżki rowerowej przy ul. Wojska polskiego były współfinansowane ze środków odpowiednio – Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Rządowego Funduszu Polski Ład – Programu Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Pozostałe inwestycje finansowane były ze środków własnych gminy.

(akta kontroli str. 145-153, 242-495)

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

1. Miasto nierzetelnie realizowało przyjęte w niektórych dokumentach strategiczno-planistycznych działania, bowiem nie wykonało niektórych zadań w przewidzianych dla nich terminach bądź realizowało je w niepełnym zakresie. Spośród działań zaplanowanych w treści Studium transportowego z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej nie zrealizowano: aplikacji internetowej stanowiącej platformę wymiany informacji między osobami odbywającymi podróże na takiej samej lub podobnej trasie w celu odbycia podróży jednym samochodem (carpooling); uruchomienia na terenie miasta usług operatora oferującego wypożyczanie samochodów (carsharing); uruchomienia na terenie miasta usług operatora rowerów miejskich; budowy obiektów Park & Ride, Bike & Ride oraz instalacji elementów inteligentnych systemów transportowych; instalacji na przystankach komunikacji miejskiej tablic elektronicznych z dynamiczną informacją pasażerską; aplikacji mobilnej do naprowadzania kierowców na wolne miejsca parkingowe w centrum miasta; działalności informacyjno-edukacyjnej. Z kolei spośród działań zaplanowanych w Strategii rozwoju elektromobilności nie prowadzono działalności informacyjno-edukacyjnej. Zaś spośród działań zaplanowanych w treści Programu rewitalizacji nie wykonano zadania polegającego na uporządkowaniu funkcji targowej, pieszej, jezdnej i społecznej w obszarze rewitalizacji.

Pomimo powyższej sytuacji terminy wykonania prac określone w ww. dokumentach nie zostały zaktualizowane.

W odniesieniu do działań określonych w Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej Burmistrz wyjaśnił, że realizowano inne działania, które uznano za bardziej priorytetowe z uwagi na obszar ich oddziaływania, jak liczbę potencjalnych interesariuszy. Część z niezrealizowanych działań będzie realizowana w latach kolejnych, zaś niektóre z działań wymagają weryfikacji pod kątem zasadności i potencjalnej efektywności przy obecnej wielkości miasta. W odniesieniu do braku działalności informacyjno-edukacyjnej nakłaniającej mieszkańców i podmioty funkcjonujące w mieście do zmiany nawyków i zachowań dotyczących przemieszczania się Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na ogólnokrajowe akcje promujące wskazane zachowania powielanie tych informacji byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Akcje informacyjne ograniczyły się do informacji o darmowym zbiorowym transporcie publicznym i wdrożeniu platformy „Kiedy przyjedzie”. Burmistrz dodał, że z uwagi na całoroczny darmowy transport zbiorowy nie miał możliwości przeprowadzenia akcji typowych dla takich miast, jak Kraków czy Warszawa oferujących darmowy przejazd w dniach o zwiększonych stężeniach zanieczyszczeń, czy z okazji, np. dnia transportu publicznego.

W odniesieniu zaś do Programu rewitalizacji Burmistrz dodał, że uporządkowanie funkcji targowej, pieszej, jezdnej i społecznej było działaniem towarzyszącym zadaniu priorytetowemu, jakim była budowa kompleksu basenów, które nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 129-133, 145-153, 189-191, 237-241)

2. W Urzędzie nie prowadzono monitoringu postępu realizacji działań ujętych w dokumentach strategiczno-planistycznych oraz nie dokonywano oceny stopnia osiągnięcia celów w nich założonych, co było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo, w przypadku projektu Planu zrównoważonej mobilności miejskiej i Programu rewitalizacji, stanowiło to niewykonanie ich postanowień zakładających prowadzenie takiego monitoringu.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaniechania monitoringu było niepełne stosowanie metodologii SMART przy konstruowaniu celów w dokumentach strategicznych. Ponadto Burmistrz dodał, że w odniesieniu do Programu

rewitalizacji w ramach sprawozdań wysyłanych cyklicznie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego uzupełniano ankiety opisujące podjęte działania.

(akta kontroli str. 129-133, 237-241)

3. W odniesieniu do zrealizowanych działań dotyczących m.in. integracji infrastrukturalnej systemów publicznego transportu zbiorowego, rozwijania systemu dróg rowerowych, poprawy oferty komunikacji miejskiej pod kątem komfortu podróżowania i oczekiwania na podróż, poprawy standardu przejść dla pieszych pod kątem wygody i bezpieczeństwa w ruchu i budowy nowych parkingów nie przeprowadzono oceny skuteczności wdrożonych rozwiązań i osiągniętych z ich pomocą efektów. Powyższe było działaniem nierzetelnym. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy były trudności przyjęcia mierzalnego kryterium. Ponadto, w ocenie Burmistrza, do mierzalnego potwierdzenia osiągniętych efektów niezbędne byłoby poniesienie kosztów polegających na zleceniu audytów podmiotom niezależnym bądź montażu urządzeń rejestrujących liczbę korzystających z nowopowstałej infrastruktury.

(akta kontroli str. 189-191)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania mające stworzyć warunki do korzystania z alternatywnych do samochodu sposobów poruszania się po mieście w większości przypadków były w Wieluniu realizowane – w ramach środków własnych bądź współfinansowania zewnętrznego – zgodnie z założeniami wynikającymi z dokumentów strategiczno-planistycznych. Jednak w odniesieniu do tych dokumentów nie prowadzono monitoringu realizacji tych działań oraz nie dokonywano oceny stopnia osiągnięcia celów lub rezultatów w nich założonych. Zaś w odniesieniu do zrealizowanych działań nie przeprowadzono oceny skuteczności wdrożonych rozwiązań i osiągniętych z ich pomocą efektów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że w dokumentach strategiczno-planistycznych opracowywanych w gminie Wieluń cele powinny być: i) skonkretyzowane – ich zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, powinny być jednoznaczne i niepozostawiające miejsca na luźną interpretację; ii) mierzalne – można liczbowo wyrazić stopień realizacji celu lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji; iii) osiągalne – cele zbyt ambitne podkopują wiarę w ich osiągnięcie i tym samym motywację do ich realizacji; iv) istotne – cele powinny być ważnymi krokami naprzód, jednocześnie muszą stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie je realizował; v) określone w czasie – powinny mieć dokładnie określony horyzont czasowy, w jakim mają zostać osiągnięte. Sformułowanie celów z zachowaniem powyższych reguł umożliwi monitoring postępów realizacji założeń dokumentów strategiczno-planistycznych, a po upływie okresu ich obowiązywania – ocenę ich skuteczności.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wnioski

1. weryfikację dokumentów planistyczno-strategiczych pod kątem rzetelności ujętych w nich mierników i wskaźników oceny realizacji zadań oraz uzupełnienie o wskazanie oczekiwanych rezultatów, tak by zapewniały możliwość oceny skuteczności zaplanowanych i przyjętych do realizacji działań,
2. podjęcie starań w kierunku realizacji dotychczas niezrealizowanych działań zmierzających do ograniczenia ruchu samochodowego w mieście przewidzianych w dokumentach strategiczno-planistycznych,
3. zaktualizowanie przyjętych w Studium transportowym z Koncepcją tras rowerowych i projektem Planu zrównoważonej mobilności miejskiej oraz Strategii rozwoju elektromobilności założeń w odniesieniu do zadań, które nie zostały

zrealizowane w przewidzianym dla nich terminie bądź realizowano je w niepełnym zakresie,

4. zobowiązanie pracowników Urzędu do objęcia monitoringiem postępu realizacji działań zmierzających do ograniczenia ruchu samochodowego w mieście, przewidzianych w dokumentach strategiczno-planistycznych oraz dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celów w nich założonych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 05 kwietnia 2024 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/