



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.2.1.2024

Pan
Piotr Ruszkiewicz
Burmistrz Miasta Kościana
Al. Kościuszki 22
64-000 Kościan

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/079 - Ograniczanie ruchu samochodowego w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Urząd Miejski Kościana,
Al. Kościuszki 22, 64-000 Kościan (dalej: Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Ruskiewicz – od 21 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz Miasta).

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego.
2. Działania na rzecz ograniczenie ruchu samochodowego w mieście.

Okres objęty kontrolą

Lata 2022-2024 (do zakończenia czynności kontrolnych)¹, z wykorzystaniem dokumentów tego sprzed okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Agata Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/004/2024 z 3 stycznia 2023 r.;
2. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/018/2024 z 18 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

¹ 14 marca 2024 r.

² j.t. Dz. U. z 2022 poz. 623 ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Kościanie nie tworzone warunki zapewniających priorytet dla rozwoju transportu niesamochodowego, transportu zbiorowego i ruchu pieszego oraz sprzyjających wyborowi innych niż komunikacja samochodowa środków transportu. Dla miasta nie opracowano strategii, planu, programu czy innego dokumentu o strategicznym i długookresowym charakterze, który wskazywałby na przemyślaną i kompleksową politykę ograniczania ruchu samochodowego i pozwalał na jego konsekwentną i rzetelną realizację. Problem nadmiernego ruchu samochodowego i zdiagnozowane w tym zakresie potrzeby ujmowano w jednostkowych dokumentach, te jednak były nierzetelne. Poza tym Urząd nie dysponował danymi pozwalającymi na kompleksowe zidentyfikowanie aktualnych potrzeb mieszkańców w zakresie mobilności miejskiej oraz określenie kierunków i możliwości przeprowadzenia działań zmierzających do ograniczenia ruchu samochodowego, w tym uwzględniających powstanie miejskiej komunikacji zbiorowej. Miasto nie realizowało w sposób systemowy działań mających promować i umożliwiać korzystanie z alternatywnych do samochodu sposobów przemieszczania się. Przy czym w odniesieniu do możliwości uruchomienia komunikacji zbiorowej poprzestano na zdefiniowaniu takiej potrzeby, przy jednoczesnym niepodjęciu działań zmierzających do oszacowania rzeczywistych możliwości i kosztów ewentualnej inwestycji.

Marginalizacja problematyki zrównoważonej mobilności miejskiej w działalności miasta prowadziła do niewykonywania ewaluacji poszczególnych zadań, której wyniki mogły skutkować korektą założeń odnośnie do ograniczenia ruchu samochodowego. Urząd nie dysponował informacjami o faktycznej możliwości wykonania założeń planistycznych. Jednocześnie wsparcie innych niż kierowcy pojazdów mechanicznych użytkowników dróg gminnych sprowadzało się do ograniczenia liczby miejsc parkingowych na płycie Rynku na rzecz zwiększenia dostępności do tego terenu dla rowerzystów, zakupu i montażu stojaków rowerowych oraz stacji naprawy rowerów, wykonania niespełna półkilometrowego odcinka drogi rowerowej, montażu trzech wiat turystycznych. W ocenie NIK, wyznaczenie znacznej liczby miejsc parkingowych w ścisłym centrum, w tym części z nich na jezdni oraz na płycie zrewitalizowanego Rynku, przy braku komunikacji zbiorowej i braku bezpiecznej i wygodnej infrastruktury rowerowej, zachęcało wręcz do przemieszczania się po mieście prywatnymi samochodami.

Prowadzona działalność informacyjno-edukacyjna mająca nakłaniać mieszkańców i podmioty funkcjonujące w mieście do zmiany nawyków i zachowań dotyczących przemieszczania się po mieście obejmowała opracowanie i wydruk ulotki o przepisach obowiązujących w strefie zamieszkania i propagowania akcji znakowania rowerów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego

Opis stanu faktycznego

1.1 Na terenie miasta w sieci dróg publicznych funkcjonowały⁵ drogi wojewódzkie⁶, powiatowe⁷ oraz gminne⁸. Burmistrz Kościana zarządzał drogami gminnymi, a pozostałe były w zarządzie odpowiednio województwa i powiatu. Długość dróg gminnych według stanu na (31 grudnia) 2010 r. wynosiła 32 km, 2013 r. – 33,046 km, 2018 r. - 33,276 km, a 2023 r. – 34,854 km.

(akta kontroli: str. 114-126, 132-136, 497-499, 630-657)

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

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Stan na 31 grudnia 2023 r., według stanu na 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2018 r. funkcjonowały też drogi krajowe - 1,162 km; art. 5 i 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2024 r. poz. 320, dalej: ustawa o drogach publicznych).

⁶ Art. 6 i 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, o długości według stanu na 31 grudnia 2023 r., na 31 grudnia 2013 r. oraz na 31 grudnia 2018 r. - 1,871 km (dane z Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu).

⁷ Art. 6a i 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, o długości według stanu na 31 grudnia 2023 r. – 22,379 km, a według stanu na 31 grudnia 2013 r. i na 31 grudnia 2018 r. 23,430 km (dane z Zarządu Dróg Powiatowych w Kościanie).

⁸ Art. 7 i 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

Dla Kościana nie został opracowany jeden wieloletni, strategiczny dokument opisujący kompleksowo wdrażanie rozwiązań mających na celu wprowadzenie zrównoważonej mobilności miejskiej⁹, w tym ograniczenie ruchu samochodowego. Założenia planistyczno-strategiczne odnoszące się do kwestii organizacji ruchu samochodowego oraz zrównoważonej mobilności na terenie miasta w latach 2022-2024 zostały ujęte w:

- Wizji strategicznej dla Miasta Kościana z 2007 r.¹⁰, w której wskazano m.in., że: duże nasilenie ruchu samochodowego w centrum¹¹ nie zachęcało do przebywania w nim, płyta Rynku, o której wyglądzie decydowały zaparkowane na niej samochody, w rzeczywistości była dużym parkingiem, a część z historycznych ciągów ulicznych ma do dziś ważną funkcję dojazdową do centrum miasta; z uwagi na to, że drogi w mieście były w zarządzie różnych instytucji: miasta, powiatu i województwa, występował odmienny sposób zarządzania nimi i ich finansowania, a w kilku miejscach w mieście rozwiązania ruchu drogowego nie są optymalne. (...) *Wątpliwości budzą też rozwiązania komunikacyjne w centrum, gdzie ruch kołowy na Rynku, kłóci się z funkcją, jaką to miejsce powinno pełnić dla mieszkańców. Na głównych ulicach we wschodniej części miasta zauważalny jest duży ruch ciężarowy, z racji ulokowania tam znacznej części przedsiębiorstw i aktywizacji gospodarczej. Ruch ciężarowy zderza się tu z innymi rodzajami ruchu, takimi jak auta osobowe czy rowerzyści. W centrum i w jego pobliżu problemem jest bardzo mało miejsc parkingowych. (...); podkreślono ograniczone możliwości przemieszczania się w ruchu rowerowym oraz kwestię modernizacji ulic, która (...) stworzyła większe możliwości dla tej formy komunikacji, przy czym (...) są one jednak wciąż niewystarczające w skali miasta. W opisie Projektu strategicznego Wzmocnienie historycznego centrum miasta wskazano m.in., że duże obciążenie Rynku i śródmieścia ruchem samochodowym (związany również ze zlokalizowanym w pobliżu szpitalem) przeczy funkcji, jaką ten obszar powinien posiadać tj. *bycia przyjaznym i bezpiecznym dla zamieszkania, wypoczynku oraz korzystania ze zróżnicowanej oferty handlowo-usługowej*. W dokumencie ujęto trzy propozycje¹² rozwiązań odnoszących się zmiany organizacji ruchu, wyznaczenia miejsc postojowych, uatrakcyjnienia terenów spacerowych, a także opisano inicjatywę lokalnego systemu transportu publicznego¹³.*

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 269-288)

⁹ Rozumianej, jako harmonijne łączenie, uzupełnianie i usprawnianie przemieszczania się pieszo, rowerem i komunikacją miejską, a także podciągami (zobacz np.: Gajewski J., Paprocki W., Pieriegud J. (red.) (2018), Mobilność w aglomeracjach przyszłości.

¹⁰ Wprowadzono uchwałą nr XVII/168/08 Rady Miejskiej Kościana z dnia 24 stycznia 2008 r.; dalej: *Wizja strategiczna*.

¹¹ Głównie w rejonie Rynku i śródmieścia.

¹² Propozycja 1: Nowa organizacja Rynku zakładałaby rozwiązanie kwestii parkowania dla jego mieszkańców za pomocą specjalnych pozwoleń (około 60 miejsc parkingowych po południowo-zachodniej części placu). W bezpośrednim sąsiedztwie centrum miasta należy jednak stworzyć możliwość do parkowania pozostałych samochodów. Poprzez częściową likwidację parkingu na Rynku uzyska się ok. 1.600 m² powierzchni, którą będzie można wykorzystać (...) Rozwiązania wynikające z propozycji projektu to ulepszona struktura dojazdu do centrum i wyjazdu z centrum miasta; zmniejszenie lub zakaz ruchu samochodowego i podkreślenie pieszego charakteru Rynku. Propozycja 2: Oferta dodatkowego parkingu oraz polepszenie dojazdu do szpitala w celu rozwiązania problemu z parkowaniem w śródmieściu oraz zrewanżowania utraty miejsc parkingowych na Rynku; proponuje się ulepszenie parkingu na południe od Rynku i budowę mostu na Obrze, który umożliwiłby, zarówno dotarcie do terenu szpitala, jak i usprawnienie związanego z jego funkcjonowaniem ruchu samochodowego. Targowisko (Bazar Śródmieście) zajmujące ok. 5000 m² w rozpatrywanej propozycji mogłoby pozostać na dotychczasowym miejscu. Na południowy wschód od niego powstałoby ok. 150 miejsc parkingowych. Proponowany most ułatwiłby dostęp do szpitala, dzięki czemu zmniejszyłaby się intensywność ruchu przez śródmieście. Możliwość parkowania na terenie szpitala nie jest obecnie maksymalnie wykorzystywana. Stworzenie tam dodatkowych 80 miejsc parkingowych jest również fizycznie możliwe. Fakt lokalizacji parkingu bardzo blisko centrum może być wykorzystywany przez klientów przyjeżdżających do centrum miasta w innych celach. Rozwiązania wynikające z propozycji projektu: dodatkowy dojazd do szpitala, co zmniejszy obciążenie ruchu w centrum miasta; dodatkowe, lepsze udogodnienia parkingowe przy szpitalu; uzupełnienie możliwości parkingowych dla centrum. Uwagi przy wypracowywaniu przedstawionych propozycji: należy się zastanowić, czy nowy most musi być (tymczasowo) dostępny dla samochodów, czy też wystarczy most dla pieszych, przy założeniu, że samochody byłyby parkowane na parkingu zlokalizowanym przy targowisku; w następstwie otwarcia dostępu do szpitala przez ulicę Kruszeńskiego i nowy most, należy rozpatrzyć nową cyrkulację ruchu. Logiczny wydaje się ruch jednokierunkowy (...). Propozycja 3: Utworzenie ciągu pieszego łączącego miejsca handlowe, przeniesienie targowiska i stworzenie nowych miejsc parkingowych (...) Obecnie istnieje jedynie ścieżka spacerowa wzdłuż alei Lipowej, na zapleczu obiektów handlowych, obok ogródków działkowych. Spacer tą trasą zajmuje tylko kilka -38- minut. Ścieżka ta jest jednak sporadycznie wykorzystywana, a wyglądem nie zachęca do spacerów. Propozycja zakłada umocnienie, ulepszenie tej trasy poprzez jej przeniesienie i uatrakcyjnienie zarówno dla spacerowiczów, jak i osób robiących zakupy. W związku z powyższym przeanalizowano położenie targowiska (...).

¹³ Podano, że grupa młodzieży zbadała, czy istnieje możliwość utworzenia w Kościanie lokalnej linii autobusowej przy współpracy i finansowaniu przez supermarkety w mieście. Według tej analizy: w obecnej chwili brak jest w Kościanie lokalnego transportu publicznego, a przystanki z tej linii znajdowałyby się zarówno przy tych sklepach, jak i przy ważnych punktach w mieście (cmientarz, urząd miejski, kościół, itp.), eksploatacja podobnej linii autobusowej umożliwiłaby również mniej mobilnym osobom (głównie starszym) dostęp do różnych części miasta, a sklepy (niekiedy zlokalizowane na peryferiach miasta) (...) w ten sposób zyskałyby swoją klientelę, jak i zyskały nową formę promocji. Linia autobusowa udowodniłaby przywiązanie i zaangażowanie w sprawy lokalne istniejących tu sieci handlowych, a busy mogłyby być wykorzystane w celach reklamowych.

- Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kościana¹⁴, w którym wskazano jako słabą stronę miasta brak transportu publicznego i duże nasilenie ruchu samochodowego oraz podano, że zanieczyszczenia powietrza na terenie miasta pochodziły przede wszystkim ze źródeł powierzchniowych, głównie wzrastających zanieczyszczeń komunikacyjnych. Tendencja ta spowodowana była przede wszystkim znacznym wzrostem liczby samochodów, a rozprzestrzeniające się zanieczyszczenia komunikacyjne¹⁵ występowały na głównych arteriach miasta. Było to niebezpieczne dla zdrowia zwłaszcza pieszych użytkowników, przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych – braku przewietrzania - zanieczyszczenia były kumulowane tuż nad powierzchnią ulic. Jako obszar problemowy wskazano m.in. zwiększającą się liczbę samochodów i niedostateczną świadomość ekologiczną mieszkańców. Podano również, że na terenie miasta w ciągu ostatnich lat stale wzrastała emisja związana z transportem, a rozwiązaniem ww. problemu miało być wdrażanie polityki zrównoważonej mobilności na terenie miasta, tj. promocji transportu ekologicznego, rozwój elektromobilności oraz budowa ścieżek rowerowych, która wpłynąć miała na zwiększenie wykorzystania ekologicznych środków transportu, jak również organizacja akcji społecznych oraz działań edukacyjnych w szkołach na terenie Kościana.

Zaplanowane zostały następujące działania mające związek z rozwojem zrównoważonej mobilności miejskiej:

- a) Działanie III Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, które obejmowało prowadzenie kampanii informacyjnych i promocyjnych w zakresie szeroko rozumianego zrównoważonego korzystania z energii, w tym takie wydarzenie, jak: Tydzień Zrównoważonego Transportu (m.in. dzień bez samochodu);
- b) Działanie XI *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych* w odniesieniu do którego wskazano, że: promocja transportu ekologicznego mogła przebiegać np. w oparciu o pełnienie roli wzorca, wykorzystującego nowoczesne i ekologiczne rozwiązania, a jednym z takich rozwiązań była budowa ścieżek oraz modernizacja istniejących ścieżek rowerowych na terenie miasta; według danych branżowych promocja transportu rowerowego pozwoli ograniczyć emisję CO₂ z transportu lokalnego o 0,5%; zadanie to było związane ze zwiększeniem atrakcyjności i bezpieczeństwa poruszania się rowerem; należało uwzględnić budowę specjalnej infrastruktury dla rowerzystów, aby oddzielić ich od intensywnego ruchu zmotoryzowanego oraz w stosownych przypadkach, zmniejszyć pokonywane przez nich odległości;
- c) Działanie XII *Promocja komunikacji ekologicznej* mające polegać na przeprowadzaniu kampanii społecznych związanych z efektywnym i ekologicznym transportem. Do sposobów promocji tego typu zachowań zaliczono: broszury informacyjne, szkolenia z zakresu ekojazdy, plakaty, informacje w prasie lokalnej; szacowany koszt działania to 100 000,00 zł; w opracowaniu wskazano, że działania te mogły w niewielkim stopniu obniżyć emisję związaną z ruchem lokalnym na terenie miasta;
- d) Działanie XIII *Rozwój elektromobilności na terenie Kościana*, w którym uwzględniono inwestycje związane z rozwojem elektromobilności na terenie miasta związane m.in. z rozbudową sieci ładowania pojazdów elektrycznych.

Wyżej wymienione cztery działania miały charakter fakultatywny, a poziom wdrożenia uzależniono od wielkości i zasad dodatkowych oraz zewnętrznych form wsparcia finansowego.

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 198-268)

- Gminnym programie rewitalizacji obszarów miejskich i przemysłowych dla miasta Kościana na lata 2017-2027 z perspektywą do roku 2032¹⁶, w którym m.in. określono cel strategiczny 1. *Kształtowanie atrakcyjnych przestrzeni publicznych, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców*, w tym cel operacyjny 1.1. *Nowe zagospodarowanie zdegradowanych obszarów pokolejowych i przemysłowych*, 1.2. *Rozwój funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych zdegradowanych obszarów miejskich*¹⁷ oraz wskazano m.in., że: na terenie Kościana sieć komunikacyjną tworzyły również drogi powiatowe, drogi gminne ustanowione

¹⁴ Wersja z 2016 r. oraz wersja z 2021 r. – wprowadzone odpowiednio uchwałą nr XIII/141/16 Rady Miejskiej Kościana z dnia 17 marca 2016 r. oraz uchwałą nr XXIX/377/21 Rady Miejskiej Kościana z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kościana - aktualizacja na lata 2021-2027; dalej: *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej*.

¹⁵ W tym: tlenek węgla, tlenki azotu, węglowodory, sadze oraz pyły zawierające metale ciężkie: ołów, cynk i arsen.

¹⁶ Wprowadzono uchwałą nr XXVI/278/17 Rady Miejskiej Kościana z dnia 21 września 2017 r., zmieniono uchwałą nr XXXIII/344/18 Rady Miejskiej Kościana z dnia 17 maja 2017 r.; dalej: *Program Rewitalizacji*.

¹⁷ W tym m.in. przedsięwzięcie *Rewitalizacja płyty rynku wraz z ulicami przyległymi* oraz przedsięwzięcie *Rewitalizacja pokolejowych terenów wokół dworca w Kościanie*.

jako publiczne oraz ogólnodostępne drogi i ulice niezaliczone do kategorii dróg publicznych; sieć dróg i ulic uzupełniały trasy rowerowe; największe natężenie ruchu miało miejsce wzdłuż ulic, na których odbywał się ruch tranzytowy, docelowy oraz wewnętrzny; (...) Strefa płatnego parkowania obejmowała drogi gminne i powiatowe w Kościanie, co zwiększyło rotację samochodów parkujących w centrum, a alternatywę stanowiły parkingi przy centrach usługowych. Ponadto w obszarze rewitalizacji stwierdzono największą liczbę interwencji, dotyczących wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji¹⁸ oraz interwencji porządkowych¹⁹. Najwięcej interwencji przeprowadzono na ciągach komunikacyjnych, na których koncentrowało się największe natężenie ruchu samochodowego indywidualnego i komunikacji zbiorowej oraz ruchu rowerowego. Problemem na terenie obszaru zdegradowanego był także zły stan środowiska, na który przede wszystkim składało się zanieczyszczone powietrze. Podano, że szczególnie trudna sytuacja występuje w obszarze rewitalizacji, w związku ze wzmożonym ruchem samochodowym wewnątrz Miasta. Dużym problemem dla jego mieszkańców był hałas komunikacyjny, cykliczny o określonych porach dnia, związany z dojazdami do pracy oraz dojazdami do placówek handlowych i urzędowych przekraczający dopuszczalne normy. Nieużytkowane tereny miały zostać zagospodarowane na parkingi buforowe, co umożliwić miało mieszkańcom pozostawienie samochodów i dotarcie do stolicy regionu Poznania pociągiem, w drodze do pracy lub placówek oświatowych. Zakładano m.in. budowę węzła przesiadkowego, łączącego zalety transportu kolejowego i kołowego (autobusowego i samochodowego), budowę parkingów na 200 samochodów oraz przekształcenie terenów komunikacyjnych przy dworcu na tereny dróg publicznych. *Działania te usprawnią ruch komunikacyjny wokół okolicy dworca, a także przyczynią się do zwiększenia liczby mieszkańców korzystających ze zbiorowej komunikacji.* W konsekwencji nastąpić mogła poprawa jakości środowiska, w związku ze zmniejszeniem zanieczyszczenia powietrza. Wyniki badania ankietowego wskazywały potrzebę budowy ścieżek rowerowych i zadanych miejsc parkingowych dla rowerów.

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 289-365)

1.2 W dokumentach planistyczno-strategicznych Miasta Kościana, w których odniesiono się do problematyki organizacji ruchu samochodowego oraz zrównoważonej mobilności miejskiej zostały zidentyfikowane następujące problemy, potrzeby społeczności lokalnej (dotyczące ww. kwestii):

a) w *Wizji strategicznej*:

- nasilenie ruchu samochodowego w centrum (głównie na Rynku i w jego pobliżu), ograniczone możliwości swobodnego przemieszczania się w ruchu rowerowym, w związku z czym zaplanowano działania w ramach wzmocnienia historycznego centrum miasta, w tym zmianę organizacji ruchu na Rynku, budowę parkingu w pobliżu Rynku,
- *brak lokalnego transportu publicznego*, jednak nie sformułowano opisu działań mających na celu rozwiązanie tego problemu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 269-288)

b) w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*:

- *niedostateczna świadomość ekologiczna mieszkańców*, w związku z czym zaplanowano do realizacji zadanie *Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii*²⁰ oraz zadanie *Promocja komunikacji ekologicznej*²¹;
- *zwiększająca się liczba pojazdów, duże nasilenie ruchu samochodowego*, w związku z czym zaplanowano do realizacji zadanie *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych*²² oraz zadanie *Rozwój elektromobilności na terenie Kościana*²³,
- *brak transportu publicznego*, jednak nie sformułowano opisu działań mających na celu rozwiązanie tego problemu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 198-268)

c) w *Programie rewitalizacji*:

¹⁸ 779 (87,3% wszystkich interwencji).

¹⁹ 551 (60,6% wszystkich interwencji).

²⁰ Działanie III.

²¹ Działanie XII.

²² Działanie XI.

²³ Działanie XIII.

- niska jakość przestrzeni miejskiej m.in. wokół Rynku i Ratusza, zły stan infrastruktury drogowej w ścisłym centrum, niewykorzystanie zdegradowanych terenów pokolejowych i poprzemysłowych, mała liczba miejsc postojowych, brak węzła przesiadkowego, w związku z czym zaplanowano m.in. działania w ramach rewitalizacji płyty rynku wraz z ulicami przyległymi oraz rewitalizację pokolejowych terenów wokół dworca w Kościanie.

(akta kontroli: str. 48-59, 150-162, 289-365)

1.3 W celu przygotowania poszczególnych dokumentów (planów, programów), opisujących przyjęte do wdrożenia rozwiązania Miasto zawarło umowy z podmiotami zewnętrznymi. I tak:

a) *Wizja strategiczna* została przygotowana na podstawie umowy w sprawie kontynuowania współpracy przez Gminę Miejską Kościan i zagraniczną gminę partnerską na rzecz wspólnego tworzenia wizji strategicznej dla Miasta Kościana z 30 października 2006 r. W latach poprzedzających uchwalenie ww. dokumentu odbyły się warsztaty dla mieszkańców, przedsiębiorców, radnych, rad osiedli oraz nauczycieli i uczniów w ramach konsultacji społecznych nad przyjętymi założeniami *Wizji strategicznej*. Urząd nie posiadał opracowań ani analiz odnoszących się do identyfikacji potrzeb w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej, będącymi podstawą przygotowania tego dokumentu. O przyjętych rozwiązaniach Urząd informował na posiedzeniu Komisji Spraw Komunalnych i Ochrony Środowiska, sesji Rady Miejskiej Kościana, a także poprzez zamieszczenie dokumentu na stronie internetowej;

b) *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej*, w wersji wprowadzonej uchwałą nr XIII/141/16 Rady Miejskiej Kościana z dnia 17 marca 2016 r. oraz jego aktualizacja wprowadzona uchwałą nr XXIX/377/21 Rady Miejskiej Kościana z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kościana - aktualizacja na lata 2021-2027 zostały przygotowane²⁴ na podstawie opracowania pt. *Arkusz kalkulacyjny inwentaryzacji emisji dwutlenku węgla na terenie Miasta Kościana, wykonany na potrzeby Planu Gospodarki Niskoemisyjnej* oraz wyników badania ankietowego z 2015 r. dotyczącego sposobu ogrzewania budynków i źródeł ciepła, przeprowadzonego wśród zarządców obiektów publicznych, właścicieli oraz zarządców największych obiektów prywatnych i spółdzielczych, osób prywatnych w zabudowie mieszkaniowej. O przyjętych rozwiązaniach (w *Planie* po aktualizacji) Urząd informował poprzez zamieszczenie projektu dokumentu na stronie internetowej www.koscian.pl;

c) *Gminny program rewitalizacji* został opracowany z wykorzystaniem badań ankietowych przeprowadzonych w 2017 r. oraz w 2022 r., w którym respondenci odnieśli się do zagadnień związanych z organizacją ruchu w pytaniach otwartych. Urząd nie posiadał danych o ewentualnym zaproszeniu do konsultacji przedstawicieli poszczególnych grup uczestników ruchu²⁵. Konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w 2017 r. w formie debaty publicznej, warsztatów, spaceru studyjnego oraz umożliwienia zgłaszania uwag i propozycji przedsięwzięć inwestycyjnych i społecznych. O kierunkach zaplanowanych działań informowano poprzez zamieszczenie projektu dokumentu na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli: str. 475-480, 572-623)

Burmistrz wyjaśnił, że w *dokumentach strategiczno-planistycznych tj. w Programie rewitalizacji i Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* podmioty opracowujące powyższe dokumenty określiły potrzeby i proponowane kierunki zmian na podstawie doświadczenia autorów tych dokumentów. Miasto nie posiada żadnych danych, opracowań, które mogły być bazą do takich wniosków, natomiast podczas spotkań z mieszkańcami, przewodniczącymi rad osiedli takie uwagi ustne były zgłaszane na przestrzeni ostatnich lat.

(akta kontroli: str. 475-480)

1.4 W *Wizji strategicznej*, dla zadania *Wzmocnienie historycznego centrum* miasta, nie został określony wskaźnik: parametr oceny służący pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia celu, mierniki tj. pożądane wartości²⁶ lub kierunek zmiany²⁷, horyzont czasowy, w którym przewiduje się osiągnięcie zakładanego miernika, oczekiwany rezultat wskazujący, że wyznaczony cel został osiągnięty, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 269-288, 465-468)

²⁴ Za kwotę 29 000 zł, aktualizacja dokumentu - 7 380 zł.

²⁵ Pieszych, rowerzystów, kierowców, osób ze szczególnymi potrzebami.

²⁶ Liczbowe określenie parametru.

²⁷ Np. spadek, wzrost występowania zjawiska.

W *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* dla poszczególnych działań określono zarówno wskaźniki i mierniki, horyzont czasowy, w którym przewiduje się osiągnięcie zakładanego miernika²⁸, jak i oczekiwany rezultat wskazujący, że wyznaczony cel został osiągnięty, w tym:

- dla zadania *Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii*²⁹ wskaźnikiem była liczba zorganizowanych akcji społecznych oraz liczba osób, które skorzystały z akcji, a dla zadania *Promocja komunikacji ekologicznej*³⁰ liczba przeprowadzonych akcji promocyjnych; dla obu zadań miernik stanowiła wielkość emisji dwutlenku węgla [Mg CO₂/rok], oczekiwanym rezultatem redukcja emisji [Mg CO₂/rok] (odpowiednio o 42,39 i 96,78). W odniesieniu do ww. działań nie określono oczekiwanej liczby akcji społecznych/promocyjnych oraz liczby osób korzystających z akcji społecznych. Kwestia ta została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

- dla zadania *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych*³¹, wskaźnik skuteczności działania stanowiła długość zmodernizowanych dróg (km) oraz długość zmodernizowanych lub wybudowanych ścieżek rowerowych (km), liczba nowych osób korzystających ze ścieżek, miernikiem była wielkość emisji dwutlenku węgla [Mg CO₂/rok] i wzrost długości ścieżek rowerowych, a oczekiwanym rezultatem redukcja emisji dwutlenku węgla [Mg CO₂/rok] (o 64,20) i budowa 10 km ścieżek rowerowych w ramach dróg gminnych i terenów rekreacyjnych; w odniesieniu do ww. działania nie określono oczekiwanej liczby nowych osób korzystających ze ścieżek rowerowych. Burmistrz podał, że *realizacja ww. celu jest niemożliwa z uwagi na uwarunkowania techniczne*. Kwestia ta została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 198-268, 465-468, 572-581)

- dla zadania *Rozwój elektromobilności na terenie Kościana*³², wskaźnik skuteczności działania stanowiła liczba urządzeń z zakresu rozwoju elektromobilności, miernikiem była wielkość emisji dwutlenku węgla [Mg CO₂/rok], a oczekiwanym rezultatem redukcja emisji dwutlenku węgla [Mg CO₂/rok] (o 179,53). W odniesieniu do ww. działania nie określono oczekiwanej liczby urządzeń z zakresu rozwoju elektromobilności. Kwestia ta została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 198-268, 465-468, 624)

W *Programie rewitalizacji* dla zadania obejmującego *nowe zagospodarowanie zdegradowanych obszarów pokolejowych terenów wokół dworca w Kościanie*³³ oraz *Rewitalizację płyty rynku wraz z ulicami przyległymi*³⁴ wskaźnikiem skuteczności działania była liczba nowo powstałych i wyremontowanych miejsc parkingowych oraz liczba miejsc postojowych dla rowerów, a oczekiwanym rezultatem miało być powstanie, wyremontowanie 350 miejsc parkingowych oraz 70 miejsc postojowych dla rowerów. W dokumencie nie określono mierników dla realizacji tego zadania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 289-365, 465-468)

1.5 W trakcie kontroli NIK, w celu przedłożenia danych dotyczących organizacji ruchu w mieście oraz infrastruktury na drogach gminnych, pracownicy Urzędu przeprowadzili wizję lokalną w celu ustalenia danych o infrastrukturze na drogach gminnych. Urząd nie posiadał danych o infrastrukturze na drogach powiatowych³⁵ i wojewódzkich³⁶ położonych w granicach miasta Kościana oraz o udostępnianych przez podmiot zewnętrzny na terenie miasta elektrycznych hulajnogach. Tym samym Urząd nie dysponował danymi umożliwiającymi

²⁸ 2021-2027.

²⁹ Szacowany koszt 50 000 zł, źródło finansowania budżet miasta, środki unijne, NFOŚiGW, WFOŚiGW.

³⁰ Szacowany koszt 100 000 zł, źródło finansowania budżet miasta, mieszkańców, środki unijne, NFOŚiGW, WFOŚiGW.

³¹ Szacowany koszt 5 000 000 zł, źródło finansowania budżet miasta, środki unijne, NFOŚiGW, WFOŚiGW.

³² Szacowany koszt 1 000 000 zł, źródło finansowania budżet miasta, mieszkańców, środki unijne, NFOŚiGW, WFOŚiGW.

³³ Szacunkowy koszt 15 000 000 zł, termin realizacji 2018-2023, w tym 2 000 250 Gmina Miejska Kościan.

³⁴ Szacunkowy koszt 6 000 000 zł, termin realizacji 2018-2019, w tym 900 000 Gmina Miejska Kościan.

³⁵ Art. 6a i 19. ust. 2 pkt 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, których długość wg stanu na koniec 2023 r. wynosiła 22,379 km, długość dróg dla pieszych i rowerów 11,969 km, długość chodników 34,163 km, a długość chodników w ciągu dróg publicznych, na których dopuszczone było parkowanie 0,24 km, w pasie dróg publicznych były 983 miejsca parkingowe, a parkowanie dopuszczone było również w ciągu dróg publicznych oraz trzy skrzyżowania w ruchu okrężnym (rondo), jak również 10 przejść dla pieszych z wyniesioną powierzchnią i dwa doświetlone przejścia dla pieszych (dane z Zarządu Dróg Powiatowych w Kościanie).

³⁶ Art. 6 i 19. ust. 2 pkt 4 pkt 2 ustawy o drogach, których długość wg stanu na koniec 2023 r. wynosiła 1,871 km, długość dróg dla pieszych 0,473 km (tunel pod linią kolejową) drogi dla rowerów 0,719 km, długość chodników 2,647 km, a długość chodników w ciągu dróg publicznych, na których dopuszczone było parkowanie 0,552 km, w pasie dróg publicznych były trzy miejsca parkingowe, a parkowanie dopuszczone było również w ciągu dróg publicznych, jedno skrzyżowanie z sygnalizacją świetlną oraz jedno skrzyżowanie w ruchu okrężnym (rondo), jak również cztery przejścia dla pieszych z sygnalizacją świetlną (dane z Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu).

weryfikację trafności diagnozy problemów i potrzeb mieszkańców Kościana w kontekście jakości życia i ruchu samochodowego, problemu zrównoważonej mobilności. Brak takich danych uniemożliwiał też aktualizację kierunków działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców w tym obszarze i ujęcie ich w opracowaniach strategiczno-planistycznych co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 114-126, 132-141, 497-499, 624-657)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

1. Miasto nie zapewniło uwzględnienia w dokumentach planistyczno-strategicznym tj. w: *Wizji strategicznej, Planie Gospodarki Niskoemisyjnej i Programie rewitalizacji* rzetelnie zdefiniowanych założeń. O powyższym świadczyło, to że:

1.1 Nie sformułowano - w *Wizji strategicznej* oraz w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, ani w żadnym innym przedłożonym w toku kontroli NIK opracowaniu - opisu działań mających na celu rozwiązanie problemu braku lokalnego transportu publicznego, pomimo że kwestia ta była wskazywana w ww. dokumentach.

(akta kontroli str. 150-162, 198-365, 466)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w założeniach *Wizji strategicznej* koncepcja linii autobusowej miała pełnić funkcje społeczne i służyć mniej mobilnym osobom, a na etapie konsultacji z przewoźnikami stwierdzono, że wymaga ona zakupu małych pojazdów o promieniu skrętu dostosowanym do zabudowy miejskiej i budowy zatok autobusowych. Oczekiwaniem przewoźników było również zawarcie wieloletnich umów z miastem. Z uwagi na brak możliwości finansowania tej inwestycji jako wsparcie osób mniej mobilnych wprowadzono w 2019 r. program „Taksówka dla seniora w Kościanie”³⁷. W *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* do realizacji wybrano działania, które w największym stopniu powinny przyczynić się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń pyłowych do powietrza. Wprowadzenie lokalnego transportu publicznego (zbiorowego) autorzy opracowania uznali za mające mniejszy wpływ na ograniczenie zanieczyszczeń, w szczególności w okresach przekroczeń dopuszczalnych stężeń w powietrzu tj. w okresie grzewczym.

(akta kontroli str. 474-480)

Przedłożona w toku kontroli NIK dokumentacja nie zawierała danych pozwalających na stwierdzenie, że wprowadzenie transportu zbiorowego jest niezasadne z uwagi na niski wpływ takiej inwestycji na rzeczywisty poziom zanieczyszczeń powietrza. Burmistrz nie zapewnił też podjęcia udokumentowanych działań zmierzających do oszacowania możliwości uruchomienia w Kościanie transportu zbiorowego i sformułowania na podstawie przeprowadzonych analiz opisu działań adekwatnych do zidentyfikowanych w tym zakresie potrzeb.

1.2 Burmistrz nie zapewnił podjęcia przez pracowników Urzędu działań zmierzających do wyznaczenia w dokumentach planistyczno-strategicznym mierzalnych wskaźników i mierników umożliwiających rzetelną ocenę stopnia osiągnięcia ustalonych celów i realizacji zadań związanych ze zmianą sposobu poruszania się po mieście. Dla zdefiniowanych w *Wizji strategicznej, Programie rewitalizacji* oraz *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* działań wymienionych poniżej nie określono rzetelnie parametrów oceny służących pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia celu (wskaźników), pożądanych wartości³⁸ lub kierunków zmiany³⁹ (mierników). I tak:

1.2.1 W *Wizji strategicznej* nie został dla zadania *Wzmocnienie historycznego centrum miasta* określony wskaźnik: parametr oceny służący pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia celu, mierniki tj. pożądane wartości⁴⁰ lub kierunek zmiany⁴¹, a w *Programie rewitalizacji* dla zadania *nowego zagospodarowania zdegradowanych obszarów pokolejowych terenów wokół dworca w Kościanie* oraz *Rewitalizacja płyty rynku wraz z ulicami przyległymi*, nie wskazano miernika dla realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 269-365, 459-468)

³⁷ Finansowany z budżetu Gminy Miejskiej Kościan.

³⁸ Liczbowe określenie parametru.

³⁹ Np. spadek, wzrost występowania zjawiska.

⁴⁰ Liczbowe określenie parametru.

⁴¹ Np. spadek, wzrost występowania zjawiska.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *Wizja strategiczna była prawdopodobnie rozumiana jako zestawienie perspektywicznych planów – projektów strategicznych. Autorski projekt ww. dokumentu został przygotowany przez holenderskich architektów, urbanistów i planistów, a Program rewitalizacji opracowała profesjonalna firma. Obydwa dokumenty zostały przygotowane przy współudziale grupy interesariuszy i społeczności lokalnej, i uchwalone przez Radę Miejską Kościana. Autorzy Wizji strategicznej nie widzieli potrzeby ustanawiania wskaźników i parametrów oceny służących pomiarowi stopnia skuteczności działania, wykonawcy opracowania Program rewitalizacji - mierników realizacji zadań.*

(akta kontroli str. 472-580)

1.2.2 W Planie Gospodarki Niskoemisyjnej:

- dla działania Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii oraz dla działania Promocja komunikacji ekologicznej nie określono odpowiednio oczekiwanej liczby akcji społecznych/promocyjnych oraz liczby osób, które skorzystały z akcji społecznych,
- dla działania Rozwój elektromobilności na terenie Kościana nie określono oczekiwanej liczby urządzeń z zakresu rozwoju elektromobilności.

(akta kontroli: str. 198-268, 459-468)

Burmistrz wyjaśnił, że przyjęto założenie budowy 10 stacji ładowania pojazdów elektrycznych co *sumarycznie przyczyni się do redukcji emisji o 179,53 Mg CO₂/rok, zatem każda stacja przyczyni się do redukcji o 17,95 Mg CO₂/rok.*

(akta kontroli: str. 572-580, 624-629)

Zaprezentowane przez Burmistrza założenia dotyczące zakresu planowanych działań dotyczących budowy stacji ładowania nie były ujęte w dokumentach planistyczno-strategicznych Urzędu, ani w innych dokumentach będących podstawą ujęcia działań w *Planie gospodarki niskoemisyjnej.*

(akta kontroli str. 198-365, 466-468)

- dla działania Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych nie określono oczekiwanej liczby nowych osób korzystających ze ścieżek rowerowych, która mogłaby stanowić jeden ze wskaźników wykorzystywanych do oceny osiągnięcia celu budowy ścieżek rowerowych tj. spadku emisji CO₂.

(akta kontroli: str. 198-268, 459-468)

Burmistrz wyjaśnił, że *przyjęto założenie, iż budowa oraz modernizacja 10 km ścieżek rowerowych sumarycznie przyczyni się do redukcji emisji o 655,20 Mg CO₂/rok. Stąd każdy 1 km przyczyni się do redukcji o 64,52 Mg CO₂/rok. Dlatego we wskaźnikach monitoringu przyjęto tylko długość ścieżek rowerowych, a w związku z przyjętym założeniem liczba nowych osób korzystających ze ścieżek rowerowych była informacją dodatkową. W działaniu Promocja komunikacji ekologicznej przyjęto założenie, że w latach 2021-2027 realizowane zostaną dwie kampanie w postaci broszur informacyjnych (lub plakatów) oraz dwie kampanie informacyjne w prasie lokalnej, co sumarycznie przyczyni się do redukcji emisji o 96,78 Mg CO₂/rok, zatem każda akcja przyczyni się do redukcji o 24,20 Mg CO₂/rok. Zdaniem Burmistrza, pomiar liczby osób, które skorzystały z organizowanych akcji uzależniony był od formy działań⁴², przy czym założenia przyjęte zostały przez firmę opracowującą Program gospodarki niskoemisyjnej, a w Urzędzie nie zachowały się dokumenty źródłowe.*

(akta kontroli str. 572-580, 624-630)

NIK wskazuje, że wyznaczenie wskazanych w opisie nieprawidłowości parametrów jest niezbędne do przeprowadzenia oceny realizacji celów i zadań⁴³. Ponadto do sprawnego i skutecznego zarządzania, umożliwiającego mierzenie postępów działań i ich efektów, a także skuteczności zaplanowanych działań, konieczne jest – między innymi – definiowanie celów w dokumentach strategicznych w taki sposób, aby były one określone jednoznacznie, mierzalnie oraz w sposób możliwy do osiągnięcia. Wskaźniki natomiast powinny być

⁴² Dla broszur – liczba rozdysponowanych ulotek wśród mieszkańców, dla informacji prasowych – liczba sprzedanych/rozdanych egzemplarzy, dla stron internetowych – liczba odsłon, dla zorganizowanych akcji w danym miejscu liczba przybyłych uczestników.

⁴³ Standardy kontroli zarządczej, cz. II B6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji; Komunikat Ministra Finansów Nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: standardy kontroli zarządczej.

sformułowane w taki sposób, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu oraz dokonać sprawdzenia jego realizacji przy pomocy dostępnych narzędzi.

1.3 W *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* jako rezultat Działania XI *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych* podano budowę 10 km ścieżek rowerowych w ramach dróg gminnych i terenów rekreacyjnych, pomimo nieprzeprowadzenia analiz w zakresie możliwości wykonania takiej inwestycji z uwagi na uwarunkowania techniczne.

(akta kontroli str. 150-162, 198-268, 466-467)

Burmistrz wyjaśnił, że założenia określone w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* były przeszacowane, a budowa 10 km ścieżek rowerowych nie była możliwa ze względu na uwarunkowania techniczne dróg będących w zarządzie Burmistrza Miasta Kościana. Na etapie uwzględnienia tej wartości prawdopodobnie nie skorzystano z wiedzy i doświadczenia projektantów branży drogowej, celem potwierdzenia możliwości budowy ścieżek o ww. długości.

(akta kontroli str. 572-580)

2. Urząd nie miał danych o infrastrukturze na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich położonych w granicach miasta Kościana oraz zakresie i sposobie użytkowania dróg z wykorzystaniem hulajnóg elektrycznych.

(akta kontroli: str. 114-126, 138-141, 497-499, 630-657)

Burmistrz wyjaśnił, że *Miasto nie uczestniczyło w konsultacjach lub opiniowaniu rozwiązań projektowych dróg niebędących w zarządzie burmistrza. Bazą do ustalenia potrzeb mieszkańców i diagnozy problemów były nieformalne spotkania z mieszkańcami, przewodniczącymi rad osiedli.* Ponadto wyjaśnił, że *Miasto Kościan nie było koordynatorem przedsięwzięcia polegającego na rozstawieniu do wypożyczenia hulajnóg elektrycznych, w związku z czym nie było konieczne posiadanie szczegółowych danych. Sposób użytkowania urządzeń oraz bezpieczeństwo użytkowników dróg było uzależnione wyłącznie od użytkowników hulajnóg, jako uczestników ruchu.*

(akta kontroli: str. 475-496, 624-629)

Wobec braku informacji np. o liczbie miejsc parkingowych zlokalizowanych na terenie Kościana innych niż miejsca w gminnej Strefie Płatnego Parkowania oraz na dwóch parkingach gminnych, czy pełnych danych o infrastrukturze na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich położonych w granicach miasta, Urząd nie miał możliwości dokonania weryfikacji i ewentualnej zmiany diagnozy problemów i potrzeb mieszkańców Kościana w kontekście ruchu samochodowego. Uniemożliwiało to również aktualizację kierunków działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców w tym obszarze i ujęcie ich w opracowaniach strategiczno-planistycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą miasto nie posiadało dokumentu o charakterze strategiczno-planistycznym, w którym kompleksowo odniesiono by się do problematyki zrównoważonej mobilności miejskiej. Opisane w poszczególnych strategiach i programach słabe strony funkcjonowania miasta wskazywały na problemy związane z ruchem samochodowym i jego negatywnym wpływem na mieszkańców oraz zasadność podjęcia działań mających na celu poprawę funkcjonowania różnych uczestników ruchu. Miasto nie zapewniło uwzględnienia w dokumentach planistyczno-strategicznym t.j. w: *Wizji strategicznej, Planie Gospodarki Niskoemisyjnej i Programie rewitalizacji* rzetelnie zdefiniowanych założeń. Ponadto Urząd nie posiadał dokumentów odnoszących się do identyfikacji potrzeb mieszkańców w ww. zakresie. Jednocześnie wobec braku danych o infrastrukturze na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich położonych w granicach miasta, władze Kościana nie miały możliwości dokonania aktualnej diagnozy problemów i potrzeb mieszkańców odnoszących się do ruchu samochodowego i jego wpływu na jakość życia w mieście.

OBSZAR

2. Działania na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego w mieście

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec 2013 r., 2018 r. i 2023 r. w Kościanie nie wyznaczono dróg dla pieszych⁴⁴, nie było również dróg dla rowerów⁴⁵, pasów ruchu dla rowerów⁴⁶ oraz kontrapasów dla rowerów⁴⁷, a długość dróg dla pieszych i rowerów⁴⁸ wynosiła na koniec 2023 r. 14,37 km (Urząd nie posiadał danych według stanu na koniec 2013 r. i 2018 r.). Na terenie Miasta nie było również ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych.

W ciągu dróg gminnych nie wyznaczono chodników, na których dopuszczone jest parkowanie, a także miejsc parkingowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, nie było również parkingów typu Park&Ride (Parkuj i Jedź) i Park&Go (Parkuj i Idź) oraz typu Bike&Ride (Parkuj rower i Jedź). Liczba wyznaczonych stref tempo 30 wynosiła 13, a stref zamieszkania 22. W pasie dróg gminnych wyznaczono 1184 miejsca parkingowe⁴⁹. Liczba płatnych miejsc parkingowych w pasie dróg publicznych (gminnych) wynosiła⁵⁰ według stanu na 31 grudnia 2018 r. 407, a według stanu na 31 grudnia 2023 r. 363, zaś miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania było odpowiednio 431 i 386. Przychody z tytułu opłat za parkowanie⁵¹ za 2010 r. wyniosły 299 966 zł, za 2018 r. 299 386 zł, a za 2023 r. 656 092 zł.

(akta kontroli: str. 114-126, 132-136, 497-499, 630-657)

2.1 Określone w dokumentach planistyczno-strategicznych zadania opisane w punkcie 1.1 i 1.2 wystąpienia pokontrolnego, wynikające z opisanych w ww. dokumentach potrzeb mieszkańców, nie zostały w pełni zrealizowane, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. I tak:

a) w odniesieniu do Planu Gospodarki Niskoemisyjnej:

- nie podjęto działań w ramach realizacji zadania Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii – Tydzień zrównoważonego transportu (Działanie III).

(akta kontroli str. 459-468, 481-496)

Burmistrz wyjaśnił, że działania edukacyjne realizowane były przez szkoły w ramach zajęć dydaktycznych z dziećmi i młodzieżą, nie organizowano jednak akcji społecznych dla Tygodnia zrównoważonego transportu, ani nie prowadzono badań z realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 382-393)

- wykonanie zadania *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych Gmina Miejska Kościan* (Działanie XI), dla którego założono m.in. budowę 10 km ścieżek rowerowych, obejmowało wybudowanie⁵² do końca 2021 r. 0,33 km ścieżki rowerowej;

(akta kontroli str. 459-468, 482-493)

Burmistrz wyjaśnił, że ww. działanie zostało przyjęte do realizacji według harmonogramu określonego w wieloletnim Planie Inwestycji Drogowych⁵³, który określał kolejność inwestycji drogowych, a w ramach możliwości technicznych podczas prac projektowych uwzględniane będą również ścieżki rowerowe, ścieżki pieszo-rowerowe czy wydzielane pasy ruchu dla rowerów. O możliwości umieszczenia wydzielonych dróg dla rowerów w ciągu drogi podlegającej przebudowie decydować będzie uprawniony projektant przygotowujący dokumentację projektową dla inwestycji drogowych. Ulice przebudowywane w ramach tego planu w dużej mierze powstają jako ciągi pieszo-jezdne z ograniczeniem dopuszczalnej prędkości w celu zmobilizowania pieszych i rowerzystów do korzystania z tych ulic.

(akta kontroli str. 48-55, 382-393, 366-374)

⁴⁴ Art. 2 pkt 4a ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.), dalej: Prawo o ruchu drogowym.

⁴⁵ Art. 2 pkt 5 Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁶ Art. 2 pkt 5a Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁷ Tzw. kontraruch rowerowy.

⁴⁸ Art. 2 pkt 4b Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁹ Według stanu na 31 grudnia 2023 r., Urząd nie miał danych o liczbie miejsc parkingowych w ciągu dróg gminnych według stanu na 31 grudnia 2013 r. oraz na 31 grudnia 2018 r.

⁵⁰ Urząd nie posiadał danych według stanu na 31 grudnia 2010 r.

⁵¹ Strefa Płatnego Parkowania (drogi miejskie i powiatowe).

⁵² Do końca 2021 r. długość zmodernizowanych dróg wyniosła 2,36 km, w 2022 r. 0,72 km, a w 2023 r. 0,27 km.

⁵³ Uchwała nr XXI/219/08 Rady Miejskiej Kościana z 21 sierpnia 2008 r. oraz uchwała nr XXVI/321/21 Rady Miejskiej Kościana z 30 września 2021 r. w sprawie Wieloletniego Planu Inwestycji Drogowych.

W ścisłym centrum Kościana⁵⁴ (Rynek i prowadzące do niego ulice) ruch rowerowy dopuszczono, w jednym kierunku, na chodniku przy al. Kościuszki (droga powiatowa). Zastępca Burmistrza podał, że *Urząd nie podejmował działań w celu ewentualnego rozważenia przez zarządcę drogi (Zarząd Powiatu) możliwości utworzenia ścieżki rowerowej. Inwestycja prowadzona była przez Powiat na terenie drogi przez niego zarządzanej.* Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Działalności Gospodarczej wskazał, że ewentualna budowa ścieżki rowerowej na tym odcinku wiązałaby się z koniecznością wycinki drzew. Charakter drogi, będącej aleją, wymaga aby istniejący drzewostan pozostał, a wydzielony na środku drogi pas (oznaczony na czerwono) sprzyja bezpieczeństwu ruchu, stanowiąc miejsce do skrętu pojazdów. Dróg lub pasów i kontrapasów ruchu dla rowerów nie wyznaczono na innych drogach w ścisłym centrum miasta⁵⁵.

(akta kontroli: str. 472-473)

- nie realizowano zadań w ramach działania *Promocja komunikacji ekologicznej Gmina Miejska Kościan* (Działania XII), w którym założono przeprowadzanie kampanii społecznych związanych z efektywnym i ekologicznym transportem, obejmujących: broszury informacyjne, szkolenia z zakresu ekojazdy, plakaty, informacje w prasie lokalnej. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono akcji informacyjnych o potrzebie wprowadzania ograniczeń z korzystania z samochodu na rzecz alternatywnych sposobów poruszania się po mieście oraz działań edukacyjnych w tym zakresie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 382-393, 459-468, 481-493, 554-561)

Burmistrz wyjaśnił, że w zakresie szeroko rozumianej *promocji komunikacji ekologicznej* zrealizowano zakup i montaż stojaków rowerowych w 2019 r., 2022 r. oraz 2023 r., w tym na terenie jednostek oświatowych (łącznie 47 stojaków z 213 stanowiskami⁵⁶), zamontowano w maju 2022 r. samoobsługową stację naprawy rowerów przy dworcu kolejowym oraz w lipcu 2022 r. trzy wiaty turystyczne na terenie „Ziemiańskiego szlaku rowerowego”⁵⁷, opracowano i wydrukowano w 2021 r. ulotki o przepisach obowiązujących w strefie zamieszkania „Uwaga kierowco!”, ponadto propagowano w 2022 r. i 2023 r. akcję znakowania rowerów przez Komendę Powiatową Policji w Kościanie. W latach wcześniejszych zabiegano o ujęcie w dokumentacji projektowej oraz późniejszą realizację tunelu pieszo-rowerowego pomiędzy jednym z osiedli a Gminą (inwestycja została zakończona w 2019 r.), pracowano nad utworzeniem koncepcji wprowadzenia rowerów miejskich (w 2018 r.). Podejmowano akcje promocyjne mające zachęcić do korzystania z komunikacji rowerowej, jednak nie wpisywały się one w zadanie *Promocja komunikacji ekologicznej* tj. akcja dot. bezpiecznej jazdy na rowerze i znakowania rowerów (Vademecum rowerzysty w Kościanie⁵⁸). Burmistrz podał również, że pracowano nad utworzeniem koncepcji komunikacji miejskiej (w 2008 r.), co obejmowało stworzenie przez Młodzieżową Grupę Projektową opracowania Linia autobusowa dla Miasta Kościana – nowa trasa.

(akta kontroli str. 383-393, 481-541, 554-561)

- realizacja zadania *Rozwój elektromobilności na terenie Kościana* (Działanie XIII) obejmowała złożenie 19 września 2023 r. wniosku o dofinansowanie ze środków KPO opracowania lokalizacji budowy sieci stacji ładowania EV na obszarze Klastra Energii Powiatu Kościańskiego.

(akta kontroli str. 383-393, 423-454, 465-468, 481-486, 624-629)

Wobec nieprowadzenia lub niezakończenia realizacji zaplanowanych działań nie osiągnięto zakładanych celów, tj. redukcji emisji dwutlenku węgla na poziomie określonym dla poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 459-468, 481-496)

b) sformułowane w *Wizji strategicznej* oraz w *Programie rewitalizacji* założenia odnoszące się do zmiany systemu ruchu w centrum miasta oraz nowej aranżacji Rynku i ulic w jego bezpośrednim sąsiedztwie (zakończona w 2023 r.), a także rewitalizacji pokolejowych

⁵⁴ W dniu przeprowadzenia oględzin tj. 4 marca 2024 r., obejmujących m.in. Rynek i jego okolice, drogi dojazdowe do Rynku, szlak spacerowy wzdłuż Kanału Kościańskiego, tereny ogrodów działkowych oraz tereny zielone „Łazienki”, okolice dworca kolejowego oraz droga od dworca do Rynku.

⁵⁵ Patrz przypis nr 54.

⁵⁶ Koszt realizacji zadania w 2023 r. 4 995 zł, przed okresem objętym kontrolą – 8 538 zł.

⁵⁷ Koszt 51 900 zł.

⁵⁸ Do końca 2021 r. cztery akcje promocyjne obejmujące kolportaż ulotki Vademecum Rowerzysty oraz ulotek Straży Miejskiej o zasadach poruszania się w strefie zamieszkania oraz dwie akcje informacyjne na stronie internetowej Urzędu o znakowaniu rowerów (kolejne dwie w 2022 r. i cztery w 2023 r.).

terenów wokół dworca (w odniesieniu do miejsc parkingowych zaplanowano powstanie, wyremontowanie 250 w okolicach dworca i 100 w okolicach Rynku, a w odniesieniu do miejsc postojowych dla rowerów zaplanowano odpowiednio 50 i 20 miejsc) zostały zrealizowane m.in. poprzez budowę 300 miejsc postojowych dla rowerów oraz 100 miejsc parkingowych. W okolicach Rynku powstał parking na 43 samochody i 24 miejsca postojowe dla rowerów⁵⁹ oraz parking buforowy z 71 miejscami postojowymi (usytuowany w pobliżu Rynku i szpitala). Przebudowa Rynku oraz wprowadzenie zmian w organizacji miejsc postojowych dla samochodów i rowerów skutkowało wzrostem liczby miejsc dla rowerów o 18 i zmniejszeniem liczby miejsc parkingowych o 42.

(akta kontroli str. 459-468, 481-496)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że *nie zrealizowano założeń planistycznych w zakresie miejsc postojowych dla samochodów osobowych oraz dla rowerów prawdopodobnie z braku wiedzy technicznej autorów Programu rewitalizacji o możliwości usytuowania nowych parkingów z punktu widzenia aktów wykonawczych stosowanych przy projektowaniu dróg i parkingów.*

(akta kontroli str. 469-473)

W Kościanie⁶⁰ na drogach w centrum, terenach rekreacyjnych oraz okolicach dworca kolejowego dopuszczony był ruch samochodowy w pełnym lub ograniczonym zakresie (strefa zamieszkania, wjazd tylko dla pojazdów uprawnionych) oraz ruch rowerowy i pieszy. Żadna z ulic nie była zamknięta dla ruchu samochodowego.

(akta kontroli: str. 472-473)

Zastępca Burmistrza podał, że *nie ma możliwości zamknięcia ruchu samochodowego w bezpośrednim sąsiedztwie Rynku ze względu na układ ulic. Zamknięcie przejazdu przez Rynek uniemożliwiłoby, przy obecnej organizacji ruchu, dojazd do ulicy, przy której znajduje się Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Kościanie. Zamknięcie ruchu samochodowego na Rynku i w jego bezpośrednim sąsiedztwie przy jednoczesnym zapewnieniu dojazdu do szpitala wymagałoby albo zrealizowania inwestycji polegającej na połączeniu mostem terenu targowiska i ul. Wodnej lub odwrócenia ruchu na ulicach wokół Rynku. W celu częściowego wyciszenia ruchu samochodowego wyznaczono w okolicy Rynku strefy zamieszkania oraz wprowadzono ruch jednokierunkowy.*

(akta kontroli: str. 472-473)

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto nie podejmowało działań ograniczających ruch samochodowy ze względu na zwartą strukturę ulic, lokali handlowych, gastronomicznych, lokalizację instytucji publicznych⁶¹. *Celem rewitalizacji było m.in. uspokojenie ruchu samochodowego przez centrum. Mimo sprzeciwu grupy mieszkańców, która domagała się jak największej liczby miejsc postojowych na płycie rynku, ograniczono możliwość parkowania.*

(akta kontroli str. 48-55)

Miejsca postojowe dla pojazdów wyznaczone były zarówno na pasach ruchu, w zatoczkach, jak i w ciągu ruchu pieszego w strefie zamieszkania, również w niewielkiej odległości od ściany budynku i obrysie mogącym wskazywać, że jest to część chodnika (ul. Rzemieślnicza)⁶².

(akta kontroli: str. 472-473)

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Miasta ⁶³ podał, że *wobec wyznaczenia strefy zamieszkania przy ul. Rzemieślniczej miejsca postojowe nie zostały wyznaczone na chodniku, a ciąg pieszcy nie musi spełniać wymogu szerokości 1,5 m. Wskazał również, że w okresie objętym kontrolą odbyły się w Urzędzie trzy spotkania otwarte z mieszkańcami (styczeń, luty i kwiecień 2023 r.), podczas których omawiano m.in. proces rewitalizacji Rynku, organizację ruchu w ścisłym centrum oraz możliwości zachowania miejsc postojowych, wyznaczenia toru jazdy samochodów, ustanowienie strefy zamieszkania, które zostały uwzględnione w projekcie stałej organizacji ruchu.*

(akta kontroli: str. 472-473, 783-804)

⁵⁹ Przed rewitalizacją było 85 miejsc parkingowych oraz sześć miejsc postojowych dla rowerów

⁶⁰ Patrz przypis nr 54.

⁶¹ Powierzchnia Miasta Kościana wynosiła 9,01 km² według stanu na 31 grudnia 2023 r., a według stanu na 31 grudnia 2013 r. 8,75 km², a 31 grudnia 2018 r. 8,79 km², zaś liczba mieszkańców 22 100 według stanu na 31 grudnia 2023 r., a według stanu na 31 grudnia 2013 r. 23 994, a 31 grudnia 2018 r. 23 431.

⁶² Patrz przypis nr 54.

⁶³ Dalej: Wydział.

Pojazdy zaparkowane były w miejscach wyznaczonych, jak i poza miejscami postojowymi np. na drodze gminnej, będącej faktycznie ciągiem pieszo-rowerowym (fragmentem traktu rekreacyjnego), przy nieruchomości nr 2 Wały Żegockiego, przy której znajdowały się dwa znaki pionowe „P”, pojazdy parkowały prostopadle do ściany budynku oraz na drodze⁶⁴.

Naczelnik Wydziału podał, że miejsca, na których parkują pojazdy nie zostały wykazane w zestawieniach sporządzonych w toku kontroli NIK, ponieważ nie są miejscami postojowymi.

(akta kontroli: str. 472-473)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Wały Żegockiego oraz trasa wzdłuż Kanału Kościańskiego do „Łazienek” to teren objęty rewitalizacją w ramach realizacji zadania Budowa kościańskiego traktu rekreacyjnego, w ramach którego m.in. ustawiono wiaty turystyczne, stojaki rowerowe, zrewitalizowano mostki, ustawiono ławki. Inwestycja nie objęła wykonania ścieżek rowerowych, uporządkowano trakty piesze, które wykorzystywane są przez rowerzystów, chcących ominąć centrum Miasta.

(akta kontroli: str. 472-473)

Gmina współpracowała m.in. z Zarządem Województwa Wielkopolskiego w sprawie uruchomienia kolei metropolitarnej linii „Kościan-Poznań”⁶⁵, a także z Powiatem Kościańskim oraz Samorządem Województwa Wielkopolskiego m.in. na rzecz współfinansowania dokumentacji projektowej obwodnicy⁶⁶, której celem było wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza granice miasta.

(akta kontroli str. 48-55, 383-393, 482-496, 562-571)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina współpracowała przy utworzeniu wiaty i stanowisk na 300 rowerów przy dworcu kolejowym oraz przy utworzeniu możliwości korzystania z elektrycznych hulajnóg na terenie Miasta Kościana. Działania planowane obejmować będą wykonanie w 2024 r. wiaty rowerowej na terenie Urzędu i renowację ścieżek pieszo-rowerowych (w Parku Miejskim⁶⁷, od wiaduktu kolejowego wzdłuż kanału do ul. Wrocławskiej), przegląd istniejącej infrastruktury drogowej i chodnikowej pod względem wyznaczenia ścieżek pieszo-rowerowych w istniejących ciągach komunikacyjnych oraz kontynuację zakupu i montażu stojaków rowerowych, samoobsługowych stacji naprawy rowerów, działań edukacyjno-informacyjnych i dofinansowywania kolei metropolitarnej. W ramach aktualnie prowadzonego rozeznania rynku wśród projektantów Urząd sugerował wprowadzenie kontrapasów rowerowych podczas przebudowy ulic, na które otrzymano dofinansowanie, a realizacja prac projektowych planowana jest na 2024 r. Zaplanowano również złożenie wniosku o dofinansowanie zadania doświetlenia przejść dla pieszych⁶⁸, co znacząco poprawi bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego oraz zachęci do korzystania z istniejącej infrastruktury pieszo-rowerowej w ciągu drogi powiatowej na terenie Kościana.

(akta kontroli str. 383-395)

2.2 Kwestia braku transportu zbiorowego została ujęta w *Wizji strategicznej*, a następnie w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* oraz w 2022 r. zdiagnozowano taką potrzebę na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego w kontekście oceny realizacji *Programu rewitalizacji*. W Urzędzie nie podejmowano działań zmierzających do określenia możliwości uruchomienia publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem gmin sąsiednich i oszacowania kosztów ewentualnej inwestycji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 95-107, 198-288, 375-381, 475-488)

2.3 Realizacja zadań⁶⁹ związanych m.in. z monitorowaniem wdrażania *Programu rewitalizacji*, *Wizji strategicznej* oraz dokonywaniem analiz odnoszących się do programowania strategii rozwoju gminy należała do Wydziału. Wydział nie przeprowadzał oceny wpływu wdrożenia lokalnego programu rewitalizacji miasta na usprawnienie ruchu komunikacyjnego wokół

⁶⁴ Patrz przypis nr 54.

⁶⁵ Zadanie realizowane od 1 stycznia 2021 r., w 2024 r. dofinansowanie z budżetu Miasta wyniesie 197 279,10 zł. Koszt realizacji zadania w 2021 r. wyniósł 159 782,72 zł, w 2022 r. 162 179,46 zł, w 2023 r. 165 598,60 zł.

⁶⁶ W 2021 r. 100 00 zł, wg umowy nr DI-III.3031.26.2020 z 29 czerwca 2021 r. zawartej przez Gminę Miejską Kościan z Województwem Wielkopolskim.

⁶⁷ W 2024 r.

⁶⁸ W ciągu ul. Śmigielskiej.

⁶⁹ Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Urzędu, stanowiącymi załącznik do zarządzeń nr 595/22 Burmistrza Miasta Kościana z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego Kościana, wcześniej do zarządzenia Burmistrza Miasta Kościana nr 130/19 z 21 sierpnia 2019 r. (zwanym dalej: *Regulaminem Organizacyjnym*).

okolicy dworca; zwiększenie liczby mieszkańców korzystających ze zbiorowej komunikacji; poprawę jakości środowiska w związku ze zmniejszeniem zanieczyszczenia powietrza. Cel ten wynikał z treści dokumentu *Program rewitalizacji*. Nie podejmowano w Wydziale również działań w zakresie studiów i analiz stanu funkcjonowania gminy oraz zaspokojenia potrzeb i jakości życia mieszkańców, sporządzania prognoz rozwoju gminy, prowadzenia działań w zakresie kompleksowego programowania i ustalania strategii rozwoju gminy ukierunkowanych na rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej. Ww. zadania nie były podejmowane, pomimo zidentyfikowania w Kościanie zjawiska niedostatecznej świadomości ekologicznej mieszkańców, zwiększającej się liczby pojazdów, dużego nasilenia ruchu samochodowego (które miały być zniwelowane poprzez realizację działań określonych w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej) oraz braku transportu publicznego. Kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie prowadzono w Wydziale również zadań związanych z elektromobilnością.

(akta kontroli: str. 10-46, 158-162, 198-365, 466, 469-473, 680-781)

W *Planie gospodarki niskoemisyjnej* wskazano, że elementem kluczowym dla realizacji planu jest ewaluacja działań, której efektem ma być ocena, czy działania są skuteczne i czy nie jest wymagana modyfikacja dokumentu.

(akta kontroli: str. 198-268)

W Urzędzie nie prowadzono ewaluacji zadań odnoszących się do problematyki organizacji ruchu samochodowego oraz zrównoważonej mobilności miejskiej ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* tj. *Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii – Tydzień zrównoważonego transportu* (Działanie III Plan gospodarki niskoemisyjnej), *Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych Gmina Miejska Kościan* (Działanie XI), *Promocja komunikacji ekologicznej Gmina Miejska Kościan* (Działanie XII), *Rozwój elektromobilności na terenie Kościana* (Działanie XIII), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 158-162, 198-268, 481-496)

W okresie objętym kontrolą⁷⁰ Urząd otrzymał od podmiotu zewnętrznego wnioski o wydanie zgody na „rozstawienie w przestrzeni miejskiej Kościana hulajnóg elektrycznych”, których wynajem (50 pojazdów) miał być rozpoczęty 21 lipca 2023 r. W latach 2017-2018 rozważano możliwość wprowadzenia rowerów miejskich, która nie została wprowadzona z uwagi na brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 481-496, 504-505, 624-629)

Burmistrz wyjaśnił, że podmioty zainteresowane rozstawieniem hulajnóg elektrycznych na terenie Miasta nie otrzymały pisemnych odpowiedzi, po zapoznaniu się z wnioskami zaproszono przedstawicieli firm na spotkania, podczas których wydano ustne zgody. Pojazdy nie miały stałej lokalizacji ani miejsc postojowych, a ich lokalizacja była widoczna dla użytkowników aplikacji. To podstawowa zasada mająca na celu zachowanie dostępności dla jak największej liczby użytkowników.

(akta kontroli str. 624-629)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie podejmowało wynikających z dokumentów planistyczno-strategicznych działań zmierzających do wprowadzania rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej. Nie prowadzono również szeroko zakrojonych akcji informacyjnych o potrzebie wprowadzania ograniczeń z korzystania z samochodu na rzecz alternatywnych sposobów poruszania się po mieście oraz działań edukacyjnych w tym zakresie. W Kościanie nie tworzą warunków zapewniających priorytet dla rozwoju transportu niesamochodowego, sprawnego transportu zbiorowego i ruchu pieszego oraz sprzyjających wyborowi innych niż komunikacja samochodowa środków transportu, o czym świadczyło to, że:

1.1 W Urzędzie nie podejmowano działań zmierzających do oszacowania możliwości uruchomienia publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem gmin sąsiednich, pomimo że kwestia ta była wskazywana w dokumentach planistyczno-strategicznych oraz

⁷⁰ 20 lipca 2023 r., wcześniej (17 października 2022 r.) wniosek o zgodę na „rozstawienie w przestrzeni miejskiej hulajnóg elektrycznych” złożył inny podmiot zewnętrzny.

została zdiagnozowana jako problem społeczności lokalnej na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego w kontekście realizacji *Programu rewitalizacji*⁷¹. Miasto nie podjęło również działań na rzecz zapewnienia sfinansowania wdrożenia w Kościanie lokalnego transportu publicznego.

(akta kontroli str. 152-162, 475-480, 467, 488-496, 573-580)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *komunikacja miejska z uwzględnieniem gmin sąsiednich nigdy nie była przedmiotem analizy możliwości jej uruchomienia, oszacowania kosztów takiego przedsięwzięcia ze względu na pilne potrzeby inwestycyjne Miasta w postaci budowy dróg, termomodernizacji placówek oświatowych. W trosce o budżet miasta nigdy nie podejmowano działań związanych ze zleceniem opracowania dokumentacji: projektu planowanej komunikacji miejskiej, kosztorysu inwestorskiego tego przedsięwzięcia, uzgodnień. Temat komunikacji miejskiej z uwzględnieniem gmin sąsiednich zostanie poddany analizie przed przystąpieniem do aktualizacji Programu Rewitalizacji (...). Wprowadzenie odpowiednio zaplanowanego transportu miejskiego w Kościanie jest zasadne, ale ze względu na ograniczony budżet miasta nie będzie brane pod uwagę w 2024 r. Brak działań na rzecz pozyskania środków na inwestycje związane z organizacją transportu publicznego wynikał z realizowania planu przebudowy nieutwardzonych dróg, a w zakresie organizacji uchu, przebudowy chodników, ścieżek, ulic plan ten stanowi najważniejszy dokument wyznaczający działania w zakresie przyszłych inwestycji. Dlatego konsekwentnie Miasto przebudowuje ulice nieutwardzone kosztem między innymi organizacji transportu publicznego. Wyjaśnił również, że inwestycje drogowe realizowane w ostatnim czasie⁷² zostały wykonane jako „strefa zamieszkania”, zachęcająca do ruchu pieszo-rowerowego, jednocześnie z wprowadzeniem możliwości parkowania pojazdów tylko w wyznaczonych miejscach. Burmistrz wyjaśnił również, że zadaniem którego realizacja przyczyniła się do zmniejszenia ruchu samochodowego w centrum była realizacja zadania pn. „Kościański Trakt Rekreacyjny”, podczas którego powstały ekologiczne ścieżki pieszo-rowerowe o nawierzchni mineralnej⁷³. Ścieżki poza funkcją rekreacyjną spełniają również ważną rolę komunikacyjną ze względu na położenie centrum miasta na wyspie. Podczas budowy ścieżek powstały mostki łączące wyspę z pozostałą częścią miasta, które zachęcają do ruchu pieszo-rowerowego.*

(akta kontroli: str. 48-55, 383-393, 475-480, 624-629)

1.2. Miasto nie prowadziło akcji informacyjnych o potrzebie wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z samochodu na rzecz alternatywnych sposobów poruszania się po mieście oraz działań edukacyjnych w tym zakresie. Nie realizowano, ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*, zadań dotyczących ww. kwestii, tj. *Organizacji akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii – Tydzień zrównoważonego transportu (Działanie III), Promocji komunikacji ekologicznej Gmina Miejska Kościan.*

(akta kontroli str. 158-162, 383-399, 466-468, 481-496)

Burmistrz wyjaśnił, że akcje informacyjne o potrzebie wprowadzania ograniczeń korzystania z samochodu nie były prowadzone, *ponieważ w mieście ruch samochodowy odbywa się w sposób płynny (z wyłączeniem godzin popołudniowego szczytu). W zakresie poprawy organizacji ruchu rowerowego i pieszego w mieście w ramach aktualnych i przyszłych działań inwestycyjnych problem ten będzie systematycznie rozwiązywany poprzez uwzględnianie ścieżek pieszo-rowerowych w ramach przebudowy dróg miejskich. Mając na uwadze duże wyzwania związane z ograniczaniem ruchu samochodowego, od 2024 r. zintensyfikowane zostaną działania zachęcające do ograniczania ruchu samochodowego poprzez organizację akcji „Dzień bez samochodu” oraz kampanie informacyjne w prasie lokalnej i kolejne broszury informacyjne.*

(akta kontroli str. 624-629)

W ocenie NIK, władze miasta powinny prowadzić działania⁷⁴ i wdrażać rozwiązania w celu zapewnienia, że będzie ono przyjazne i dostępne dla wszystkich mieszkańców. Tym bardziej, że zasadność realizacji takich zadań wynikała ze zdiagnozowanych i ujętych w dokumentach

⁷¹ Protokół z Komitetu Rewitalizacji z 22 maja 2022 r.

⁷² Ul. Kręta, ul. Różana, ul. Rynek, ul. Wrocławska.

⁷³ Ujęto w *Programie rewitalizacji*, koncepcja przedsięwzięcia, m.in. budowa ścieżek pieszych o nawierzchni mineralnej.

⁷⁴ Por. uchwała nr 136 Rady Ministrów z 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (M.P. z 2022 r., poz. 746).

strategiczno-planistycznych potrzeb mieszkańców⁷⁵. Zaprojektowane działania uwzględniać powinny wpływ przestrzeni na dobrostan i zdrowie mieszkańców, m.in. dzięki priorytetowemu traktowaniu niskoemisyjnego i bezemisyjnego transportu zbiorowego i ruchu niezmotoryzowanego, a o potrzebie i zasadności wprowadzania zmian należy informować mieszkańców i innych interesariuszy.

2. W Urzędzie nie prowadzono analiz odnoszących się do stopnia realizacji oraz skuteczności działań na rzecz zrównoważonego transportu wynikających z dokumentów planistyczno-strategicznych, w tym:

2.1 Nie prowadzono ewaluacji zadań odnoszących się do problematyki organizacji ruchu samochodowego oraz zrównoważonej mobilności miejskiej ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁷⁶. Burmistrz wyjaśnił, że *nie prowadzono ewaluacji ww. działań ze względu na ilość zadań wykonywanych przez odpowiednio Wydział Ochrony Środowiska i Działalności Gospodarczej oraz Wydział Infrastruktury i Rozwoju Miasta.*

(akta kontroli str. 158-162, 383-393, 482-496)

Nieprzewodzenie ewaluacji poszczególnych zadań skutkowało brakiem informacji o faktycznej możliwości wykonania założeń planistycznych, mających poprawić jakość życia mieszkańców w kontekście użytkowania dróg. Ponadto wyniki ewaluacji mogłyby posłużyć do korekty założeń odnośnie do ograniczenia ruchu samochodowego. Co istotne, prowadzenie ewaluacji było również rekomendowane w samym *Planie gospodarki niskoemisyjnej*.

2.2 W Wydziale Infrastruktury i Rozwoju Miasta nie prowadzono oceny wpływu wdrożenia lokalnego programu rewitalizacji miasta na usprawnienie ruchu komunikacyjnego wokół okolicy dworca; zwiększenie liczby mieszkańców korzystających ze zbiorowej komunikacji; poprawę jakości środowiska w związku ze zmniejszeniem zanieczyszczenia powietrza. Nie podejmowano również innych działań na rzecz zrównoważonej mobilności miejskiej, pomimo zidentyfikowania w Kościanie zjawiska niedostatecznej świadomości ekologicznej mieszkańców, zwiększającej się liczby pojazdów, dużego nasilenia ruchu samochodowego (które miały być zniwelowane poprzez realizację działań określonych w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*) oraz braku transportu publicznego.

(akta kontroli str. 469-473)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że w Wydziale *nie dokonano oceny wpływu wdrożenia lokalnego programu rewitalizacji miasta na usprawnienie ruchu komunikacyjnego wokół okolicy dworca a zwiększenie liczby mieszkańców korzystających ze zbiorowej komunikacji jest zauważalne poprzez wyższe wykorzystanie miejsc postojowych dla samochodów i rowerów. Wydział w ostatnich latach skupiał się na realizacji inwestycji w placówkach oświatowych, inwestycjach związanych z rewitalizacją Ratusza i płyty Rynku oraz inwestycjach drogowych, w związku z czym organizacyjnie nie było możliwe monitorowanie i raportowanie działań związanych z wdrażaniem lokalnego programu rewitalizacji. Z powyższych przyczyn Wydział nie podejmował również działań w zakresie rozwoju miasta w kontekście zidentyfikowania w Kościanie zjawiska niedostatecznej świadomości ekologicznej mieszkańców, zwiększającej się liczby pojazdów, dużego nasilenia ruchu samochodowego (które miały być zniwelowane poprzez realizację działań określonych w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kościana*) oraz braku transportu publicznego.*

(akta kontroli str. 496-473)

Do zadań Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Miasta należało m.in. monitorowanie i raportowanie działań związanych z wdrażaniem lokalnego programu rewitalizacji miasta (§ 27 ust. 2 pkt 32 *Regulaminu Organizacyjnego*), dokonywanie studiów i analiz stanu poszczególnych dziedzin funkcjonowania gminy oraz zaspokojenia potrzeb i jakości życia mieszkańców, sporządzanie prognoz rozwoju gminy, prowadzenie działań w zakresie kompleksowego programowania i ustalanie strategii rozwoju gminy (§ 27 ust. 2 pkt 38-40 *Regulaminu Organizacyjnego*).

⁷⁵ Problem zbyt dużego nasilenia ruchu samochodowego i konieczności ograniczenia emisji dwutlenku węgla generowanego przez ruch samochodowy oraz niespełnionych oczekiwań mieszkańców w zakresie organizacji ruchu rowerowego i pieszego był ujmowany w dokumentach planistyczno-strategicznych (w *Wizji strategicznej*, w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, w *Gminnym programie rewitalizacji*).

⁷⁶ Organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii – Tydzień zrównoważonego transportu (Działanie III), Budowa, rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych Gmina Miejska Kościan (Działanie XI), Promocja komunikacji ekologicznej Gmina Miejska Kościan (Działanie XII), Rozwój elektromobilności na terenie Kościana (Działanie XIII).

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie podejmowało wynikających z dokumentów planistyczno-strategicznych działań zmierzających do wprowadzania rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej. Przy czym w odniesieniu do możliwości uruchomienia komunikacji zbiorowej poprzestano na zdefiniowaniu takiej potrzeby, przy jednoczesnym niepodjęciu działań zmierzających do oszacowania rzeczywistych możliwości i kosztów ewentualnej inwestycji. W Urzędzie nie prowadzono analiz odnoszących się do stopnia realizacji oraz skuteczności działań na rzecz zrównoważonego transportu wynikających z dokumentów planistyczno-strategicznych. Marginalizacja problematyki zrównoważonej mobilności miejskiej w działalności miasta prowadziła do niewykonywania ewaluacji poszczególnych zadań, na skutek czego Urząd nie dysponował informacjami o faktycznej możliwości realizacji założeń planistycznych. W okresie objętym kontrolą wsparcie innych niż kierowcy pojazdów mechanicznych użytkowników dróg gminnych sprowadzało się do ograniczenia liczby miejsc parkingowych na płycie Rynku na rzecz zwiększenia dostępności do tego terenu dla rowerzystów, zakupu i montażu stojaków rowerowych oraz stacji naprawy rowerów, wykonania niespełna półkilometrowego odcinka drogi rowerowej, montażu trzech wiat turystycznych. Prowadzona działalność informacyjno-edukacyjna mająca nakłaniać mieszkańców i podmioty funkcjonujące w mieście do zmiany nawyków i zachowań dotyczących przemieszczania się po mieście ograniczała się do opracowania i wydruku ulotki o przepisach obowiązujących w strefie zamieszkania i propagowania akcji znakowania rowerów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Weryfikację dokumentów planistyczno-strategicznych pod kątem uwzględniania w nich rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb różnych grup użytkowników dróg i przyjęcia do wykonania realnych założeń.
2. Zapewnienie systematycznej ewaluacji działań, z wykorzystaniem rzetelnie sformułowanych mierników i wskaźników oraz realizacji zadań związanych z monitorowaniem i raportowaniem wdrażania lokalnego programu rewitalizacji miasta.
3. Podejmowanie adekwatnych do zdiagnozowanych potrzeb działań w kierunku stworzenia warunków zapewniających priorytet dla rozwoju transportu niesamochodowego, sprawnego transportu zbiorowego i ruchu pieszego oraz sprzyjających wyborowi innych niż komunikacja samochodowa środków transportu.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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 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.

Poznań, 21 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Agata Nowak
doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Karolina Wirszyć-Sitkowska
p.o. Dyrektor
/podpisano elektronicznie/