



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.2.2.2024

Pan
Adam Pawlicki
Burmistrz Jarocina
Al. Niepodległości 10
63-200 Jarocin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/079 – Ograniczanie ruchu samochodowego w miastach

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jarocinie, Al. Niepodległości 10, 63-200 Jarocin ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Pawlicki Burmistrz Jarocina od 19 listopada 2018 r. ²
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 zakończenia czynności kontrolnych) ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/003/2024 z 3 stycznia 2024 r. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/026/2024 z 19 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd, Gmina lub gmina Jarocin.

² Dalej: Burmistrz.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 15 marca 2024 r.

⁴ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W gminie Jarocin rzetelnie realizowano działania mające stworzyć warunki do korzystania z alternatywnych dla samochodu sposobów przemieszczania się, realizując założenia strategicznych dokumentów wskazujących na zasadność ograniczenia ruchu samochodowego w mieście. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły aktualności i kompletności dokumentów planistyczno-strategicznych stanowiących podstawę podejmowanych działań.

Zrealizowane zadania wynikały z wypełniania założeń zawartych przede wszystkim w Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej⁶ i Gminnym Programie Rewitalizacji dla Gminy Jarocin⁷, a część inwestycji została zrealizowana poza nimi. Przebudowa dróg w obrębie ścisłego centrum miasta i całkowite wyłączenie ruchu samochodowego na Rynku, a także ograniczenie go w sposób istotny w obrębie przyległych ulic były możliwe m.in. dzięki wcześniejszym inwestycjom związanym z budową obwodnicy Jarocina i dróg łączących ją z drogą krajową nr 15.

Opracowania wiodącego dokumentu strategicznego związanego z mobilnością, tj. Planu mobilności, nie poprzedziła rzetelna diagnoza w zakresie istniejącej infrastruktury na terenie miasta. Nie zapewniono aktualizacji założeń tego dokumentu – w opracowaniu nie ujęto m.in. danych dotyczących infrastruktury należącej do innych zarządców dróg oraz istniejącej rozwiniętej sieci kolejowej. W Planie mobilności uwzględniono natomiast potrzeby różnych grup użytkowników dróg, w tym pieszych, rowerzystów i przemieszczających się transportem zbiorowym. Nie określono jednak wskaźników i mierników monitorowania postępów wdrażania dla wszystkich zaplanowanych działań, a dla części działań nie wyznaczono terminu ich realizacji, co mogło znacząco utrudnić rzetelną ocenę skuteczności realizowanych zadań. Do zakończenia kontroli NIK nie wykonano raportu głównego dla Planu mobilności, co pozwoliłoby między innymi zaktualizować dane i stwierdzić, czy podjęte dotychczas działania przyniosły pożądane efekty.

Urząd prowadził działania informacyjne i promocyjne mające wpływać na zmiany nawyków i zachowań dotyczących przemieszczania się. Wykorzystywał przy tym możliwości wynikające z działań lokalnych aktywistów związanych z Jarocinem, którzy promowali rower jako ważny środek transportu.

Gmina uzyskała niezbędne dofinansowanie na większość inwestycji realizujących koncepcję ograniczania ruchu samochodowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego

Opis stanu faktycznego

W Jarocinie obowiązywały następujące dokumenty o charakterze planistyczno-strategicznym, w których ujęto rozwiązania mające doprowadzić do ograniczenia ruchu samochodowego na terenie miasta i gminy:

- *Strategia Rozwoju Gminy Jarocin na lata 2023-2030*⁸,
- *Strategia rozwoju elektromobilności w Gminie Jarocin na lata 2020-2037*⁹,

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

⁶ Dalej: Plan mobilności.

⁷ Dalej: Program rewitalizacji.

⁸ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie nr XCIII/811/2023 z 5 września 2023 r., dalej: Strategia rozwoju, dostępna pod adresem: <https://bip2.wokiss.pl/jarocin/bip/organy-wladzy-publicznej/rada-miejska-w-jarocinie/uchwały-rady-miejskiej/viii-kadencja/uchwały-podjęte-w-2023-roku.html?pid=18479> [dostęp: 8 lutego 2024 r.].

- Program rewitalizacji⁹,
- Plan zrównoważonej mobilności miejskiej z 30 maja 2016 r.¹¹, zmieniony uchwałą z 15 grudnia 2021 r.¹² Uzasadnieniem zmiany było „dostosowanie zapisów obecnej polityki strategicznej i środowiskowej Gminy w związku z wymianą taborów autobusów na te o napędzie elektrycznym”¹³.

Jednym z siedmiu zdefiniowanych w Strategii rozwoju celów strategicznych było zwiększenie dostępności komunikacyjnej, poprzez realizację następujących celów operacyjnych: wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta, budowa centrum komunikacyjno-handlowego, rozwój mobilności miejskiej, rozwój ścieżek rowerowych. Dla poszczególnych działań przypisanych celom wskazano oczekiwane rezultaty, mierniki i wskaźniki docelowe.

W Strategii elektromobilności ujęto cele strategiczne związane z modernizacją taboru publicznego oraz promocją tego transportu przyjaznego środowisku, powiązane z celami operacyjnymi: wymiana floty taboru publicznego na pojazdy bezemisyjne bądź niskoemisyjne, wprowadzenie ekologicznego taboru komunalnego (dot. modernizacji taboru), poprawa jakości świadczonych usług, wdrażanie elementów Smart City, powstanie obiektów typu Park & Ride (dot. promocji transportu publicznego). W Strategii elektromobilności nie wskazano mierników i wskaźników, ale przedstawiono harmonogram inwestycji, tzn. konkretne działania w kolejnych okresach. W dokumencie tym odwołano się do założeń Planu mobilności i przywołano jego główne cele.

Opracowanie Programu rewitalizacji poprzedziły konsultacje z mieszkańcami i innymi interesariuszami. Mieszkańcy, organizacje pozarządowe i inni partnerzy społeczni brali udział w: wytyczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, diagnozie obszaru rewitalizacji, identyfikacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych i uzgodnieniach zapisów projektu dokumentu.

Przy opracowywaniu Programu rewitalizacji wykorzystano następujące formy partycypacji społecznej: informowanie mieszkańców o trwających pracach za pośrednictwem strony internetowej Urzędu, wykorzystanie lokalnej rozgłośni radiowej, stacji telewizyjnej i strony internetowej poświęconej lokalnym informacjom, przeprowadzenie konferencji prasowej, cykl spacerów badawczych (Walk & Talk), wywiady pogłębione z mieszkańcami, sondaż (ankiety) z 400 respondentami oraz warsztaty z ekspertami.

W Programie rewitalizacji wyznaczono zadania związane z zaplanowaniem nowej organizacji ruchu i wyznaczeniem nowych miejsc parkingowych w centrum miasta. We wstępie do Programu rewitalizacji nie wymieniono Planu mobilności jako dokumentu strategicznego, z którego skorzystano przy opracowywaniu dokumentu z zakresu rewitalizacji. Dostrzeżono w nim jednak konieczność zmniejszenia ruchu samochodowego na terenie śródmieścia, poprawy jakości życia mieszkańców poprzez redukcję spalin, zapewnienie lepszej jakości powietrza. W Programie rewitalizacji wyznaczono dziewięć celów strategicznych, wśród nich cel piąty

⁹ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXXVII/367/2020 z 16 grudnia 2020 r., dalej: Strategia elektromobilności, dostępna pod adresem: <https://bip2.wokiss.pl/jarocin/bip/organy-wladzy-publicznej/rada-miejska-w-jarocinie/uchwaly-rady-miejskiej/viii-kadencja/uchwaly-podjete-w-2020-roku.html?pid=15227> [dostęp: 8 lutego 2024 r.].

¹⁰ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie nr LXVIII/676/2018 z 24 stycznia 2018 r., dostępny pod adresem: <https://bip2.wokiss.pl/jarocin/zasoby/files/ftp/BRM/676-2018-m1.pdf> [dostęp: 8 lutego 2024 r.].

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXXII/375/2016 z 30 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Gminy Jarocin”.

¹² Uchwała w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/375/2016 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej”.

¹³ Uzasadnienie do uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie nr LVI/505/2021 z 15 grudnia 2021 r.

zdefiniowany jako „nowoczesne rozwiązania z zakresu komunikacji” i siódmy: „stworzenie wysokiej jakości przestrzeni publicznej”. Do celów strategicznych przyporządkowano kierunki działań, których zrealizowanie miało wypłynąć na uporządkowanie i ograniczenie ruchu samochodowego w centrum Jarocina. Były to m.in.: zaplanowanie nowej organizacji ruchu, wskazanie nowych miejsc parkingowych, promowanie transportu zbiorowego, ożywienie Rynku i przywrócenie jego świetności, uporządkowanie przestrzeni i nadanie jej nowego wymiaru.

W Programie rewitalizacji nie zostały precyzyjnie określone mierniki i wskaźniki monitorowania przebiegu procesu realizacji wyznaczonych zadań mających doprowadzić do ograniczenia ruchu samochodowego w centrum miasta, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wskazano, że będzie realizowany monitoring ilościowy, np. analiza wskaźników wykorzystywanych do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz jakościowy, tj. badania kwestionariuszowe, wywiady pogłębione, spacer studyjny, warsztaty eksperckie.

(akta kontroli str. 19-20)

Dokumentem o charakterze strategicznym, w całości poświęconym problematyce ograniczenia ruchu samochodowego w Jarocinie, był Plan mobilności. Cele strategiczne i operacyjne w wyżej opisanych dokumentach strategicznych znajdowały również odzwierciedlenie w Planie mobilności. Jednak tylko w Programie rewitalizacji wyznaczono cel strategiczny związany ze stworzeniem wysokiej jakości przestrzeni publicznej w centrum Jarocina, co w sposób bezpośredni miało wynikać m.in. z ograniczenia ruchu samochodowego na tym obszarze.

(akta kontroli str. 21-440)

Gmina zleciła opracowanie Planu mobilności podmiotowi zewnętrznemu, który specjalizował się w analizach, opracowaniach dla jednostek samorządu terytorialnego i posiadał doświadczenie w tym zakresie¹⁴.

(akta kontroli str. 441, 562)

Burmistrz zawiadomił¹⁵ mieszkańców gminy o możliwości zapoznania się z projektem Planu mobilności¹⁶ oraz zorganizował spotkanie z osobami zainteresowanymi jego założeniami¹⁷. Uczestnicy spotkania mieli możliwość zapoznania się z dokumentacją oraz zgłoszenia uwag i wniosków. Przed przyjęciem Planu mobilności nie przeprowadzono badań ankietowych wśród mieszkańców w celu zdiagnozowania ich potrzeb. Nie zlecono przeprowadzenia konsultacji z lokalną społecznością. Działań takich nie podejmowano również w 2021 r., w związku z jego zmianą.

(akta kontroli str. 565)

Plan mobilności po zmianach z 2021 r. uwzględniał rozwiązania w zakresie ograniczenia ruchu samochodowego na terenie gminy. Przedstawiono w nim koncepcje związane z udogodnieniami w zakresie ruchu pieszego, rowerowego, zasygnalizowano istnienie połączeń kolejowych. Wyznaczone cele dotyczyły: *zmniejszenia emisji CO₂, ograniczenia zjawiska kongestii (zatróczenia) na drogach, wzrostu liczby pasażerów korzystających z komunikacji zbiorowej, poprawy bezpieczeństwa i jakości życia mieszkańców, zmniejszenia natężenia ruchu w centrum, uspokojenia ruchu na osiedlach, rozwoju przestrzeni publicznych.*

¹⁴ Koszt opracowania Planu mobilności w 2016 r. wyniósł 25 830,00 zł. Natomiast zmianę w 2021 r. przeprowadzono w Urzędzie, bez korzystania z pomocy podmiotu zewnętrznego.

¹⁵ Obwieszczeniem z 5 maja 2016 r.

¹⁶ Obwieszczenie zostało zamieszczone w BIP i na tablicy ogłoszeń w Urzędzie.

¹⁷ Spotkanie odbyło się 18 maja 2016 r.

W Planie mobilności zawarto analizy i diagnozy kierunków przemieszczania się mieszkańców gminy w związku z dojazdami do pracy. Dane, które wykorzystano do tej analizy pochodziły z Głównego Urzędu Statystycznego – opracowanie „Dojazdy do pracy – Narodowy Spis Powszechny 2011”. Analizy te pozwoliły ustalić główne kierunki przejazdów mieszkańców gminy oraz sąsiednich miejscowości. Ujęto też analizy wskaźnika motoryzacji¹⁸ za lata 2009-2014 w kontekście kraju, województwa wielkopolskiego, powiatu jarocińskiego i gminy. Przeanalizowano dane dotyczące tylko średniego dobowego ruchu pojazdów ciężarowych¹⁹, przy czym dane pochodziły z generalnego pomiaru ruchu z 2010 r.²⁰ i nie zostały zaktualizowane w 2021 r. W zmienionej w 2021 r. wersji nie zaprezentowano danych bieżących, z okresu bezpośrednio przed 2021 r.

(akta kontroli str. 330)

W Planie mobilności przedstawiono analizy odnoszące się do wypadków drogowych na terenie powiatu jarocińskiego, województwa wielkopolskiego i kraju w latach 2011-2014. Konkluzja analizy wskazywała, że liczba wypadków na terenie kraju w tym czasie spadała, podczas, gdy na terenie powiatu jarocińskiego utrzymywała się „na relatywnie stałym poziomie”. Zdiagnozowano również na terenie powiatu miejsca o dużej koncentracji wypadków drogowych, wykorzystując do tego dane z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad²¹ – „Program Budowy Dróg Krajowych 2014-2023: Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych”. Dane w tym zakresie nie zostały zaktualizowane w 2021 r., a w szczególności nie podjęto wówczas działań w celu weryfikacji liczby wypadków na terenie gminy.

(akta kontroli str. 333-335)

W Planie mobilności przedstawiono analizy danych w zakresie stanu powietrza atmosferycznego. Opierano się przy tym na danych dla strefy wielkopolskiej Programu Ochrony Powietrza. Dla gminy zaprezentowano dane za 2011 r. w zakresie emisji PM10²² oraz benzopirenu²³. Wskazano, że „na terenie gminy zanieczyszczenia w głównej mierze pochodzą z przestarzałych systemów grzewczych oraz z emisji liniowej; jest to emisja z ruchu komunikacyjnego – drogowego i kolejowego”. Dane w tym zakresie nie zostały zaktualizowane w wersji Planu mobilności z 2021 r.

(akta kontroli str. 339-340)

W Planie mobilności zawarto analizy danych dotyczących hałasu na terenie gminy. Wg pomiarów z 2010 r.²⁴ w mieście jego poziom w dzień wynosił 69,5 dB, natomiast w nocy 65,1 dB. Dane w tym zakresie nie zostały zaktualizowane w 2021 r.

(akta kontroli str. 340)

W Planie mobilności zaprezentowano diagnozy i planowane działania w kontekście

¹⁸ Liczba samochodów przypadająca na 1000 mieszkańców.

¹⁹ Dane dotyczące liczby lekkich samochodów ciężarowych, samochodów ciężarowych bez naczepy, samochodów ciężarowych z przyczepą.

²⁰ Generalny Pomiar Ruchu w 2010 roku (GPR 2010) został wykonany na istniejącej sieci dróg krajowych z wyjątkiem tych odcinków, dla których zarządcami są prezydenci miast na prawach powiatu, zwaną siecią dróg krajowych.

²¹ Dalej: GDDKiA.

²² 349,11 mg/rok. PM10 - pył (ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych; pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzopiren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany; cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem; PM10 to pyły o średnicy aerodynamicznej do 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc.

²³ 199,1 kg/rok.

²⁴ Brak wskazania źródła danych.

komunikacji samochodowej, autobusowej, rowerowej i pieszej. W zakresie komunikacji kolejowej, diagnozę ograniczono tylko do wymienienia numerów linii kolejowych przebiegających przez Jarocin, wskazania do jakich miast w kraju obsługiwany jest ruch pasażerski z dworca kolejowego w Jarocinie.

(akta kontroli str. 326)

Aktualizacja ww. danych w Planie mobilności nie nastąpiła również w okresie objętym kontrolą, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Urząd nie posiadał i w związku z tym nie zaprezentował w Planie mobilności w części diagnostycznej pełnych danych o infrastrukturze drogowej należącej do zarządców dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych. W zakresie dróg powiatowych przedstawiono numery dróg powiatowych przebiegających przez gminę, ich długość oraz miejscowości przez które przebiegają. Nie zaprezentowano innej infrastruktury znajdującej się w obrębie dróg powiatowych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W zakresie dróg wojewódzkich i krajowych zaprezentowano jeszcze mniejszy pakiet danych, ograniczając się do faktów, że przez teren gminy przebiegają: droga wojewódzka nr 443 oraz drogi krajowe nr 11, 12 i 15 bez wymienienia innej infrastruktury towarzyszącej tym drogom, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 285-440, 457, 464)

W Planie mobilności dostrzeżono potrzebę stworzenia dogodnych warunków komunikacji dla pieszych, w tym osób ze szczególnymi potrzebami. Podkreślono konieczność dostosowania ciągów pieszych do faktycznych potrzeb mieszkańców, nawet jeżeli istniejące przebiegały w miejscach niewyznaczonych do ruchu pieszego. Wskazano, że ciągi piesze powinny posiadać odpowiednie parametry techniczne (szerokość, brak barier, oświetlenie). Odrębny punkt poświęcono zagadnieniem związanym z ruchem rowerowym – wskazano, że sieć powinna być spójna i zapewniać komunikację nie tylko na terenie miasta, ale również dojazd rowerem do Jarocina spoza miasta. Wskazano, że w dokumencie „Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2016–2028” przewidziano budowę ścieżek rowerowych w latach 2015-2019. W Planie mobilności podkreślono wagę transportu publicznego – na terenie gminy funkcjonowały przewozy pasażerskie zorganizowane przez Jarocińskie Linie Autobusowe sp. z o.o.²⁵

(akta kontroli str. 285-440)

W zaktualizowanym w 2021 r. Planie mobilności wskazano pięć głównych zidentyfikowanych problemów lub potrzeb wynikających z diagnozy. Były to: modernizacja systemu komunikacji zbiorowej, kreowanie postaw społeczeństwa, rozwój infrastruktury drogowej, system komunikacji rowerowej i pieszej, rozwój infrastruktury rowerowej i pieszej.

W związku z każdym ze zdiagnozowanych problemów wyznaczono cele do osiągnięcia, które były odpowiedzią na stwierdzone problemy i miały służyć ich usunięciu, bądź zniwelowaniu. Jako odpowiedź na pierwszy z ww. stwierdzonych problemów wskazano: wprowadzenie ekologicznych środków transportu, modernizację istniejących obiektów infrastruktury towarzyszącej, zwiększenie jakości świadczonych usług. Każdemu z celów przypisano konkretne działanie wyznaczone do osiągnięcia danego celu. Z kolei, dla ośmiu z dziesięciu działań przypisano wskaźnik – rozumiany jako parametr służący pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia celu. Również do ośmiu z dziesięciu działań przypisano miernik, czyli pożądaną wartość – liczbowe określenie parametru zmiany.

²⁵ Gmina Jarocin posiadała 100% udziałów w spółce; dalej: JLA.

Do zidentyfikowanej w ramach diagnozy potrzeby kreowania postaw społeczeństwa, wyznaczono cel do osiągnięcia, zdefiniowany jako zwiększenie świadomości mieszkańców w zakresie korzystania z transportu zbiorowego, a jako działanie do osiągnięcia celu: edukacja w szkołach dotycząca korzyści ekonomicznych i środowiskowych płynących z korzystania z transportu zbiorowego oraz działania promocyjne dotyczące korzystania z transportu zbiorowego. Nie określono wskaźnika i miernika skuteczności, ani horyzontu czasowego osiągnięcia rezultatu.

W związku ze zdiagnozowaną potrzebą rozwoju infrastruktury drogowej, wskazano cele do osiągnięcia, działania, wskaźniki oraz mierniki.

Nie przewidziano horyzontu czasowego dla osiągnięcia zamierzonego rezultatu związanego z problemem dotyczącym komunikacji rowerowej i pieszej. Dla tego działania nie określono wskaźnika i miernika. Wskazano natomiast cel i działanie wyznaczone do jego osiągnięcia.

Dla ostatniej ze zdiagnozowanych potrzeb, tj. rozwoju infrastruktury rowerowej i pieszej, wskazano cele i działania do ich osiągnięcia. Dla dwóch z trzech określonych celów wyznaczono wskaźniki i mierniki, a dla jednego z celów nie zostały one wskazane.

W przypadku wszystkich 20 działań zdefiniowano oczekiwany rezultat, który wskazywałby, że wyznaczony cel został osiągnięty. Dla żadnego z 20 działań nie określono horyzontu czasowego, w którym przewidywano osiągnięcie danego rezultatu, co w praktyce oznaczało, że żadnemu z działań nie przypisano terminu realizacji. W siedmiu z 20 działań nie zdefiniowano wskaźnika i miernika skuteczności (osiągnięcia celu), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8, 9, 285-440)

W Planie mobilności nie określono perspektywy czasowej jego obowiązywania. Dyrektor wydziału planowania strategicznego Urzędu wyjaśnił, że *wszelkie dokumenty strategiczne uchwalane przez Gminę przyjmowane są w perspektywie długoterminowej, należy uznać, że Plan przyjęty w 2016 r. i zaktualizowany w 2021 r. posiadał perspektywę na lata 2016-2026*.

(akta kontroli str. 558-559)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski lub petycje związane z szeroko rozumianą problematyką mobilności miejskiej. W okresie od 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych radni Rady Miejskiej w Jarocinie złożyli pięć interpelacji związanych z poprawą bezpieczeństwa na drogach. Dotyczyły one doświetlenia przejścia dla pieszych i chodnika dla pieszych, dopuszczenia ruchu rowerowego na chodniku wzdłuż odcinka drogi krajowej nr 15, wyniesienia przejścia dla pieszych, zamontowania progu zwalniającego i lustra drogowego. W większości zaproponowane zmiany wprowadzono.

(akta kontroli str. 457)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie zapewnił podjęcia działań zmierzających do:

a) wyznaczenia w dokumentach planistyczno-strategicznych mierzalnych wskaźników i mierników umożliwiających rzetelną ocenę stopnia osiągnięcia ustalonych celów i realizacji zadań związanych ze zmianą sposobu poruszania się po mieście, i tak:

- w Planie mobilności nie wyznaczono horyzontu czasowego realizacji wszystkich 20 działań wyznaczonych do osiągnięcia celów; w siedmiu z 20 działań, tj.: przebudowa dróg – budowa zatok autobusowych, budowa parkingów, edukacja w szkołach, działania promocyjne, koncepcja sieci ścieżek rowerowych i dróg rowerowych, działania promocyjne i informacyjne dot. transportu rowerowego i pieszego, przebudowa ciągów pieszo-rowerowych, nie zdefiniowano wskaźników służących pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz mierników wyznaczających pożądaną wartość danego zjawiska czy działania;
- w Programie rewitalizacji nie wyznaczono wskaźników, mierników i horyzontu czasowego realizacji działań mających doprowadzić do zaplanowania nowej organizacji ruchu, wskazania nowych miejsc parkingowych, promowania transportu zbiorowego, ożywienia Rynku i przywrócenia jego świetności, uporządkowania przestrzeni i nadania jej nowego wymiaru.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *zrównoważona mobilność w gminie Jarocin jest szerokim zagadnieniem, związanym nie tylko z zaspokajaniem potrzeb współczesnego społeczeństwa, ale także koniecznością połączenia planowania mobilności z procesami inwestycyjnymi, które uwzględniają również programy unijne. Planowanie wiąże się z wieloma wyzwaniami, ale daje również szereg korzyści dlatego zdecydowano się na takie zapisy. Brak horyzontu wynikał z kilku czynników. Po pierwsze planowanie zrównoważonej mobilności powinno być elastyczne i dynamicznie uwzględniające zmieniające się warunki takie jak trendy demograficzne, wprowadzanie nowych innowacji, czy zmiany w zachowywaniu mieszkańców. Sztywne ramy czasowe mogą ograniczać elastyczność w dostosowaniu działań do nowych warunków. W zakresie Programu rewitalizacji zastępca Burmistrza wyjaśnił, że proces rewitalizacji wymaga kompleksowego planowania uwzględniającego współpracę wielu podmiotów, w tym władz lokalnych, ekspertów społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych. Długofalowe cele i elastyczność w działaniach są kluczowe dla osiągnięcia zamierzonego celu. Zróżnicowane zadania określone w programie obejmują różnorodne działania, takie jak nowe miejsca parkingowe, promowanie transportu zbiorowego, ożywienie rynku, uporządkowanie przestrzeni i nadanie jej nowego wymiaru. Każde z takich zadań może mieć inną dynamikę realizacji, dlatego brak jest sztywnego horyzontu czasowego. Gminny program rewitalizacji uwzględniał również procesy inwestycyjne i ich połączenie z programami inwestycyjnymi.*

(akta kontroli str. 8-9, 558-559, 589-594)

NIK wskazuje, że wyznaczenie wskazanych w opisie nieprawidłowości parametrów jest niezbędne do przeprowadzenia oceny realizacji celów i zadań²⁶. 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 sformułowane w taki sposób, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu oraz dokonać sprawdzenia jego realizacji przy pomocy dostępnych narzędzi. Przyjęcie rzetelnie zdefiniowanych założeń nie wyklucza wprowadzenia ewentualnych zmian czy korekt w realizacji zadań. Wręcz przeciwnie, jest pomocne w rzetelnej aktualizacji pierwotnych założeń do faktycznych potrzeb i możliwości oraz zmieniającego się otoczenia.

b) zweryfikowania aktualności założeń Planu mobilności po jego opracowaniu

²⁶ 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.

w 2016 r. i zmianie w 2021 r. W Planie nie uwzględniono możliwie aktualnych danych o: wskaźniku motoryzacji, średnim dobowym ruchu pojazdów ciężarowych, zdarzeniach drogowych, poziomie zanieczyszczeń i hałasu emitowanych przez pojazdy mechaniczne do atmosfery, infrastrukturze drogowej (niebędącej w zarządzie gminy) przy drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych położonych w granicach miasta i gminy Jarocin, czy wykorzystaniu przewozów i infrastruktury kolejowej (przystanki, parkingi przy dworcu, etc.)²⁷, jako czynników istotnie wpływających na ruch samochodowy. Ponadto, dobowy ruch pojazdu został ustalony z okresu poprzedzającego oddanie do użytku obwodnicy Jarocina – odcinka drogi S11 i uwzględniał tylko pojazdy ciężarowe. Niewykorzystanie aktualnych danych w ww. zakresie mogło skutkować zaplanowaniem nieadekwatnych do faktycznych potrzeb celów i działań w zakresie ograniczenia ruchu samochodowego w mieście i gminie.

Dyrektor wydziału planowania strategicznego Urzędu wyjaśnił, że w *Planie mobilności* nie są wymienione drogi będące własnością innych zarządców dróg niż Gmina, gdyż w zakresie tych dróg Gmina nie ma bezpośrednich kompetencji. Jak wskazał Zastępca Burmistrza, w 2021 r. nastąpiła aktualizacja (...) w zakresie dodania jednego zdania, w związku z wnioskiem spółki Jarocińskie Linie Autobusowe. Zmiany wynikające z tej aktualizacji wynikają z dostosowania zapisów do obecnej polityki strategicznej i środowiskowej Gminy w związku z wymianą taborów autobusów na te o napędzie elektrycznym. Przyjęcie dokumentu (...) pozwoliło Gminie Jarocin (...) ubiegać się o środki zewnętrzne na realizację zadań (...). Zastępca Burmistrza dodał, że w związku z podjęciem przez Gminę Jarocin prac nad sporządzeniem nowego Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (pilotaż promujący koncepcję Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, prowadzony przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych) nie uznano za zasadne podejmować działań związanych z aktualizacją dokumentu z 2016 r. w szerszym zakresie.

(akta kontroli str. 464, 467-479, 482, 558-559, 589-594)

W ocenie NIK, posiadanie informacji np. o istniejącej sieci dróg rowerowych, parkingów czy chodników będących w zarządzie innej jednostki, nawet jeśli nie jest obowiązkowe, to jest istotne dla zapewnienia przygotowania kompleksowych i spójnych planów, działań i inwestycji w mieście. Wobec braku informacji, o których mowa w opisie nieprawidłowości, Urząd nie miał możliwości dokonania weryfikacji i ewentualnej zmiany diagnozy problemów i potrzeb mieszkańców Jarocina w kontekście ruchu samochodowego. Mogło to również uniemożliwić rzetelną aktualizację działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców w tym obszarze i ujęcie ich w opracowaniach strategiczno-planistycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Jarocin posiadał dokumenty strategiczne, w których przedstawiono zagadnienia dotyczące ograniczania ruchu samochodowego na terenie miasta i gminy. Dokumentem, w którym w sposób kompleksowy ujęto zagadnienia oraz cele strategiczne i operacyjne związane z tym zagadnieniem był Plan mobilności. Natomiast w Programie rewitalizacji dostrzeżono potrzebę uporządkowania przestrzeni publicznej w centrum miasta, co poprawiłoby komfort mieszkańców. Opracowania Planu mobilności i jego zmiany w 2021 r. nie poprzedziła rzetelna

²⁷ Nie zaprezentowano danych w zakresie dobowej wymiany pasażerskiej na stacji Jarocin – dane takie były dostępne na stronie internetowej Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK). W Planie mobilności nie wskazano, że na terenie Gminy znajdują się cztery przystanki i stacje kolejowe: Golina, Mieszków, Radlin Wilkp. i Witaszyce obsługiwane przez przewoźników POLREGIO S.A. oraz Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. Wg dostępnych danych UTK dobową wymianę pasażerską na stacji Jarocin zwiększyła się z 1700 osób w 2017 r. na 2600 osób w 2022 r. W tych samych latach nastąpił wzrost wymiany pasażerskiej w na stacji Mieszków: z 150-199 na 200-299 pasażerów oraz Witaszyce: z 100-149 na 150-199 pasażerów.

diagnoza w zakresie istniejącej infrastruktury na terenie miasta, a założeń Planu w tym zakresie nie zaktualizowano w okresie objętym kontrolą. W Planie mobilności dostrzeżono natomiast potrzeby różnych grup użytkowników, w szczególności poruszających się transportem publicznym, a także pieszych i rowerzystów oraz poruszających się samochodami osobowymi. W Planie mobilności i Programie rewitalizacji nie zapewniono uwzględnienia rzetelnie zdefiniowanych założeń do realizacji części z zamierzonych działań.

OBSZAR

2. Działania na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego w mieście

Opis stanu faktycznego

Gmina realizowała działania zmierzające do ograniczenia ruchu samochodowego. Były to zarówno działania wpisujące się bezpośrednio w realizację Planu mobilności i Programu rewitalizacji, jak i ujęte w innych dokumentach, a mające realizować cele: zwiększenie dostępności komunikacyjnej, wdrożenie elementów Smart City, powstanie obiektów typu Park & Ride.

Kluczowe dla ograniczenia ruchu samochodowego w Jarocinie były działania podjęte w latach 2014-2018, w tym:

- budowa obwodnicy Jarocina w ciągu drogi ekspresowej S11, drogi klasy S²⁸ na odcinku 13,1 km²⁹, która wyprowadziła ruch tranzytowy poza miasto; inwestycja była realizowana w latach 2014-2017 przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad;
- budowa drogi klasy G³⁰ (ul. ks. I. Niedźwiedzińskiego) wraz z infrastrukturą rowerową i wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza centrum Jarocina; długość zbudowanej drogi wynosiła 1,8 km, a dróg przeznaczonych dla ruchu rowerowego 1,3 km; wyeliminowano w ten sposób ruch pojazdów ciężarowych z dróg w centrum Jarocina poprzez stworzenie alternatywnej drogi łączącej drogę krajową nr 15 z węzłem Jarocin (w ciągu drogi S11). Zadanie zostało realizowane w latach 2017-2018 i wynikało z Planu mobilności z 2016 r.;
- budowa drogi klasy Z³¹ (ul. Wrocławskiej i ul. Z. Skarżyńskiego) wraz z infrastrukturą rowerową i wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza centrum Jarocina; długość drogi to 0,9 km, a długość dróg przeznaczonych dla ruchu rowerowego to 1,3 km; wyeliminowano ruch pojazdów ciężarowych z dróg w centrum Jarocina poprzez stworzenie alternatywnej drogi łączącej drogę krajową nr 15 z węzłem Jarocin w ciągu drogi S11; zadanie było realizowane w latach 2016-2018 i wynikało z Planu z 2016 r.

Inwestycje te pozwoliły wyprowadzić ruch tranzytowy poza śródmieście Jarocina. Umożliwiły również realizację celów wskazanych w Programie rewitalizacji, tj.: rewitalizacja śródmieścia Jarocina z jednoczesnym ograniczeniem ruchu na płycie Rynku wraz z przylegającymi ulicami. Przedsięwzięcie było realizowane w latach 2019-2023.

(akta kontroli str. 10-11)

W Programie rewitalizacji zaplanowano działania związane z ożywieniem Rynku i przywróceniem jego świetności oraz uporządkowaniem przestrzeni w centrum miasta i nadaniem jej nowego wymiaru. Działania te zostały zrealizowane³². Na ul. Kilińskiego (ulica jednokierunkowa), która okala od strony zachodniej

²⁸ § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.).

²⁹ <https://www.gov.pl/web/gddkia/s11-obwodnica-jarocina>

³⁰ § 4 ust. 1 pkt 4 wyżej wskazanego rozporządzenia.

³¹ § 4 ust. 1 pkt 5 wyżej wskazanego rozporządzenia.

³² Zgodnie z art. 36 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny śródmieścia Jarocina.

śródmieście, znajdowały się kontrapasy dla ruchu rowerowego. Kontrapasy były właściwie oznaczone – czerwony kolor nawierzchni, umieszczono czytelne oznakowania poziome. Płyta Rynku była pokryta kostką granitową, obowiązywał zakaz wjazdu pojazdów mechanicznych – Rynek był wyłączony z ruchu samochodowego, poza pojazdami dostawczymi, czy pojazdami technicznymi. Na Rynku nie było miejsc parkingowych dla pojazdów. Na płycie Rynku, wokół jego obrzeży nasadzone były drzewa liściaste wraz z roślinnością okrywową – krzewy i byliny. W ich sąsiedztwie znajdowały się ławki, stojaki dla rowerów. Na Rynku umieszczono tablicę informacyjną z archiwalnymi zdjęciami Rynku, opisami nawiązującymi do historii miasta.

Z pierzei wschodniej Rynku odchodziła ul. Św. Ducha, całkowicie zrewitalizowana. Ulica była wybrukowana kostką granitową, wzdłuż niej były nasadzone drzewa i zieleń oraz zlokalizowana została mała architektura w postaci ławek, koszy na śmieci i stojaków rowerowych. Na tej ulicy, jak i na innych w centrum miasta, zamontowano urządzenia do iluminacji świetlnych³³. Ulica Św. Ducha przecinała się, poprzez wybudowane rondo, z ul. Wojska Polskiego. Przed stykiem z ul. Wojska Polskiego, na ul. Św. Ducha ustawione były donice na kwiaty, które jednocześnie uniemożliwiały wjazd na tę ulicę od strony ul. Wojska Polskiego, a tym samym na Rynek. Ulica Wojska Polskiego stanowiła niegdyś część drogi krajowej nr 11 i tędy przebiegał ruch tranzytowy ze Śląska do Poznania i na Pomorze. Obecnie ulica jest zwężona z uwagi na zbudowane ścieżki rowerowe po dwóch stronach i nasadzenia zieleni. Drogi dla rowerów na terenie miasta uległy wydłużeniu z 2,2 km w 2018 r. do 10,4 km w 2023 r. Ulica Wojska Polskiego pełni funkcję swego rodzaju ramy komunikacyjnej, dzięki której ruch na kierunku północ-południe jest praktycznie wyprowadzony ze ścisłego centrum miasta. Za ul. Wojska Polskiego, obok ronda był zlokalizowany parking buforowy z utwardzoną nawierzchnią dla 159 pojazdów. Parking był bezpłatny. Lokalizacja parkingu była dogodna, ponieważ ul. Św. Ducha prowadziła wprost do węzła drogowego na drodze S11, będącej jednocześnie obwodnicą Jarocina.

Na terenie miasta istniał jeden parking P&R³⁴ od 2018 r. z 68 miejscami parkingowymi. Przed 2018 r. istniał jeden parking typu P&G³⁵, a od 2018 r. liczba tych parkingów wzrosła do trzech z 320 miejscami parkingowymi. Od 2018 r. istniał jeden parking dla rowerów typu B&R³⁶ z 36 miejscami. Naprzeciwko parkingu, po drugiej stronie ul. Św. Ducha znajdował się park ze stawem, siecią alejek oraz zabytkowym pałacem Radolińskich. Teren był zagospodarowany i zadbany.

Z Rynku w kierunku południowym wychodziła ulica Śródmiejska (pełniąca funkcję miejskiego deptaka), na której znajdowały się kontrapasy dla rowerów. Wzdłuż ulicy nasadzona była zieleń. Ulica Śródmiejska dochodziła do ronda – skrzyżowania z ul. Wojska Polskiego. Obok ronda znajdował się kolejny parking buforowy z utwardzoną nawierzchnią. Parking był bezpłatny z 44 miejscami postojowymi. Od narożnika południowego Rynku odchodziła ul. Wrocławska, na której znajdowały się również kontrapasy dla rowerów. Przy ul. Szpitalnej, ul. Hallera i ul. Wolności znajdowały się przystanki autobusowe – wiaty na których dachach znajdowała się mata z roślinnością – rozchodnikiem. Również przy siedzibie Urzędu Miejskiego

³³ Treść iluminacji była związana z festiwalem muzycznym w Jarocinie.

³⁴ Ang. park and ride, tłum. parkuj i jedź – parking zlokalizowany w pobliżu peryferyjnych przystanków przeznaczony dla osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego. Kierowcy pozostawiają swoje pojazdy w wyznaczonych miejscach, przesiadają się do komunikacji zbiorowej i w ten sposób kontynuują drogę do centrum miasta, źródło: Wikipedia, dostęp: 28 lutego 2024 r.

³⁵ Ang. park and go, tłum. parkuj i idź.

³⁶ Ang. bike and ride – system parkingów dla rowerów na styku z przystankami transportu zbiorowego, który umożliwia bezpieczne pozostawienie swojego roweru i kontynuację dalszej podróży przy użyciu publicznego transportu zbiorowego, źródło: Wikipedia, dostęp: 28 lutego 2024 r.

w Jarocinie – przy ul. Kościuszki, znajdowała się wiatą rowerowa z dachem obłożonym matą rozchodnikową.

Przez Jarocin przebiegały trzy linie kolejowe³⁷ krzyżujące się w zachodniej części miasta. W sąsiedztwie torów kolejowych, równolegle do nich przebiegała ul. Sienkiewicza, przy której znajdował się bezpłatny parking – 68 miejsc. Z parkingu na dworzec kolejowy prowadziła kładka nad torami.

(akta kontroli str. 12-17, 571-585)

Działania, których realizacja była odpowiedzią na cele przedstawione w Planie mobilności, które w istotny sposób wpłynęły na ograniczenie ruchu samochodowego w centrum miasta dotyczyły:

- w ramach polityki parkingowej Gminy: w Planie mobilności przedstawiono politykę parkingową, wskazując, że zasięg stref płatnego parkowania określono w uchwale Rady Miejskiej³⁸; wprowadzenie stref płatnego parkowania w śródmieściu miało na celu: *zmniejszenie popytu na parkowanie w centrum Jarocina, skrócenie czasu parkowania do niezbędnego minimum, poprawienie dyscypliny oraz warunków parkowania mieszkańcom śródmieścia, zmniejszenie natężenia ruchu pojazdów poszukujących miejsc parkingowych, ograniczenie emisji hałasu i spalin*;
- w zakresie komunikacji miejskiej: zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej³⁹, od 1 stycznia 2023 r. wprowadzono bezpłatną komunikację na terenie miasta Jarocina, zasada ta dotyczyła wszystkich pasażerów, niezależnie, czy byli mieszkańcami gminy; poza terenem miasta pasażerowie ponosili opłaty za podróż; działanie to odpowiadało na problem zasygnalizowany w Planie mobilności w zakresie zwiększenia atrakcyjności komunikacji miejskiej;
- w ramach inteligentnych systemów transportowych wprowadzono system informacji pasażerskiej: mieszkańcom udostępniono system dynamicznej informacji pasażerskiej; rozwiązanie to działało w oparciu o serwis internetowy⁴⁰; system udostępniał informacje o czasach rzeczywistych (tj. uwzględniając ewentualne opóźnienia) najbliższych odjazdów autobusów z dowolnego przystanku na terenie gminy; ponadto, przebieg tras 17 linii autobusowych⁴¹ był zaplanowany tak, by przejazd z dwóch skrajnych miejsc w mieście nie łączył się z wykonywaniem przez autobus trasy okrężnej, nadmiernie wydłużającej czas przejazdu, co mogłoby zniechęcać do korzystania z komunikacji miejskiej;
- modernizacja infrastruktury przystankowej miejskiej komunikacji autobusowej z zielonymi dachami z roślinami (maty z rozchodnikiem), co poprawiło komfort podróżnych; liczba wiat przystankowych z zielonymi dachami: 5 szt., zadanie było realizowane w 2023 r.;
- budowa wiaty rowerowej z zielonym dachami (maty z rozchodnikiem), co poprawiło dostępność infrastruktury rowerowej na terenie centrum miasta, liczba wiat rowerowych: 1 szt., zadanie realizowane w roku 2023;
- przebudowa ul. Wojska Polskiego i ul. Poznańskiej w Jarocinie, co poprawiło bezpieczeństwo i komfortu uczestników ruchu, zwiększenie dostępności bezpiecznej infrastruktury rowerowej i pieszej, długość przebudowanej drogi: 0,9

³⁷ Linia 272: Kluczbork – Poznań, linia 281: Oleśnica – Chojnice, linia 360: Jarocin – Kąkolewo, nieczynna.

³⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXI/264/2015 r. z 9 grudnia 2015 r., dostępna pod adresem: [https://bip2.wokiss.pl/jarocin/zasoby/files/uchwaly/a-vii-kadencja/21_-_2015/264-2015\(1\).pdf](https://bip2.wokiss.pl/jarocin/zasoby/files/uchwaly/a-vii-kadencja/21_-_2015/264-2015(1).pdf) [dostęp: 8 lutego 2024 r.].

³⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie nr LXXIX/686/2022 z 19 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich oraz wysokości opłat dodatkowych związanych z tym przewozem, dostępna pod adresem: <https://bip2.wokiss.pl/jarocin/zasoby/files/uchwaly/1-VIII-kadencja/2022/79-2022/686-2022.pdf> [dostęp: 8 lutego 2024 r.].

⁴⁰ <http://kiedyprzyjedzie.pl>

⁴¹ Liczba linii autobusowych podana na dzień 2 lutego 2024 r.

km, a długość dróg przeznaczonych dla ruchu rowerowego 1,4 km; zadanie realizowane w latach 2020-2021;

- budowa miejsc parkingowych wzdłuż ulicy Dąbrowskiego w Jarocinie, w ten sposób zwiększono liczbę miejsc parkingowych, wykonano nawierzchnię parkingu z kostki brukowej o pow. 156 m²; działanie zrealizowano w 2023 r.

Gmina realizowała również zadania, które nie wynikały z obowiązujących dokumentów strategicznych, a których wykonanie wpłynęło na ograniczenie ruchu samochodowego w Jarocinie. Były to:

- podpisanie umów z PKP PLK S.A. na zarządzanie infrastrukturą drogową w obrębie przebudowywanych przystanków kolejowych położonych na terenie gminy: 1 lutego 2024 r. Gmina podpisała umowę dotyczącą zarządzania tą infrastrukturą przy przystanku kolejowym Radlin Wlkp., a 6 października 2023 r. przy przystanku kolejowym Golina,
- przebudowa drogi gminnej, budowa 135 miejsc postojowych dla samochodów i budowa chodnika przy stacji kolejowej Mieszków, odbiór robót nastąpił 5 czerwca 2020 r.

Gmina zaplanowała kolejne inwestycje związane z dalszym ograniczaniem ruchu samochodowego w Jarocinie, posiadała program funkcjonalno-użytkowy w związku z planowaną inwestycją – budową kolejnego parkingu buforowego, utwardzonego obok ronda, pomiędzy ul. Śródmiejską a ul. Wojska Polskiego. Parking będzie mógł pomieścić 58 pojazdów.

(akta kontroli str. 10, 11, 503-519, 568-570)

W Planie mobilności (pkt 26.2) określono zasady monitorowania realizacji jego postanowień. Wskazano, że monitorowanie będzie wyrażać się poprzez „sporządzanie okresowych (np. trzyletnich) raportów oraz głównego raportu (pięcioletniego)”. Tożsame postanowienia znajdowały się w Planie mobilności w wersji z 2021 r. Gmina sporządziła w 2019 r. raport po trzech latach obowiązywania Planu mobilności z 2021 r. Nie sporządzono jednak raportu głównego – pięcioletniego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 445-454)

Na terenie Jarocina na przestrzeni lat 2013-2023 uległa zwiększeniu długość chodników dla pieszych z 56,5 km na 69,8 km oraz dróg gminnych z 51,4 km na 64,65 km. Z kolei, liczba miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania uległa zmniejszeniu z 281 w 2013 r. na 212 w 2023 r. (wzrosła liczba bezpłatnych miejsc parkingowych, co omówiono wyżej). Przed 2018 r. na terenie miasta nie istniały strefy *tempo 30*⁴², w 2018 r. strefa ta miała już powierzchnię 0,5 km², a w 2023 r. 0,8 km². Strefa *tempo 30* zastąpiła w większości miejsca poprzednio oznaczone jako strefa zamieszkania: w 2010 r. strefa zamieszkania liczyła 0,5 km², a w 2023 r. 0,1 km². Na drogach gminnych istniało jedno skrzyżowanie z sygnalizacją świetlną w 2018 r., które następnie zostało zlikwidowane z uwagi na budowę ronda. Na drogach gminnych w obrębie miasta przed 2010 r. nie istniały skrzyżowania o ruchu okrężnym. Ich liczba zwiększała się sukcesywnie z jednego w 2010 r. do siedmiu w 2018 r., a następnie dziesięciu w 2023 r. Istotnemu zwiększeniu uległa liczba przejść dla pieszych z wyniesioną powierzchnią: pomiędzy 2018 r. a 2023 r. liczba ta zwiększyła się z sześciu do 17. Podobnie, doświetlone przejścia dla pieszych – w ww. latach ich liczba zwiększyła się o 12⁴³. Zmniejszyła się liczba wypadków

⁴² Strefa uspokojonego ruchu – strefa miejska, w której dominują działania obejmujące organizację ruchu zmieniającą trasy przejazdów w obrębie dzielnicy lub miasta, a także zmiany w ukształtowaniu jezdni, wprowadzenie rozmaitych fizycznych ograniczników, mających na celu zmniejszenie prędkości i wielkości ruchu w interesie bezpieczeństwa i podwyższenia jakości środowiska, źródło: Wikipedia, dostęp: 4 marca 2024 r.

⁴³ Na koniec 2018 r. nie było doświetlonych przejść dla pieszych.

drogowych na terenie gminy – z 303 w 2018 r., na 277 w 2023 r. Zmniejszeniu uległa także liczba wykroczeń związanych z osobami korzystającymi z motorowerów, hulajnóg elektrycznych i rowerów. Liczba tego typu wykroczeń dotycząca rowerzystów w 2022 r. wyniosła 227, a w 2023 r. 157. Zmniejszyła się również liczba zastosowanych środków prawnych w stosunku do rowerzystów (pouczenia, mandaty karne, dalsze postępowania) – z 360 w 2022 r. na 195⁴⁴ w 2023 r.

Liczba pasażerów, którzy skorzystali z przewozów autobusowych spółki JLA w ciągu całego 2018 r. wyniosła 845 tys., a w 2023 r. zmniejszył się na 610 tys. pasażerów. Z-ca dyrektora wydziału rozwoju wyjaśniła, że *JLA sp. z o. o. co roku bada potoki pasażerskie. (...) Tendencja korzystania z przewozów pasażerskich w zasadzie jest spadkowa. Przy czym, w związku ze zwiększeniem liczebności rocznika (roczniki 2008 i 2009 szły do szkoły jako sześciolatkę) w ostatnim czasie na niektórych liniach, z których korzystają dzieci dojeżdżające do szkół ponadpodstawowych nastąpiło zwiększenie liczby pasażerów. JLA dokonywała korekt połączeń autobusowych. Korekty dotyczyły zarówno tras, jak i częstotliwości. Powyższe zmiany wynikały ze: zgłaszanych potrzeb mieszkańców, funkcjonowania szkół, liczebności danego rocznika szkolnego, prac rewitalizacyjnych w Centrum Jarocina.*

(akta kontroli str. 12-17, 461, 554)

Największą wartość miała inwestycja związana z rewitalizacją Rynku i śródmieścia Jarocina. Całkowity koszt projektu wyniósł 286,6 mln zł. Zadanie było zrealizowane przez gminę oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.⁴⁵ Dofinansowanie w wysokości 141,5 mln zł zostało przyznane w ramach działania 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, oś priorytetowa II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Projekt polegał na przebudowie systemu kanalizacji sanitarnej oraz sieci wodociągowej w centrum Jarocina, co było głównym celem inwestycji. Koszty związane z odtworzeniem nawierzchni poniosła bezpośrednio Gmina ze środków własnych w wysokości 19,3 mln zł.

Koszty zrealizowanych projektów w latach 2016-2018, dotyczące budowy dróg (ul. ks. I. Niedźwiedzińskiego, ul. Wrocławskiej i ul. Z. Skarżyńskiego) wyniosły 30,9 mln zł i pochodziły ze środków własnych gminy, w tym 12 mln zł z dofinansowania ze środków Unii Europejskiej Wielkopolski Program Operacyjny na lata 2014-2020. Koszt modernizacji i budowy wiat przystankowych i wiaty rowerowej to 461,6 tys. zł, pokryto ze środków własnych, w tym środki pochodzące z umorzonej pożyczki w wysokości 361 tys. zł udzielonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu. Środki na przebudowę ul. Wojska Polskiego i ul. Poznańskiej w wysokości 3,8 mln zł pochodziły z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Koszty pozostałych dwóch inwestycji, których realizacja istotnie wpłynęła na ograniczenie ruchu samochodowego w mieście: budowa ul. Dworcowej i miejsc parkingowych przy stacji kolejowej w Mieszkowie oraz budowa miejsc parkingowych w Jarocinie przy ul. Dąbrowskiego wyniosły 3,6 mln zł i pochodziły ze środków własnych gminy.

(akta kontroli str. 10-11)

Gmina prowadziła działania zachęcające mieszkańców do zmian nawyków związanych z korzystaniem ze środków komunikacji na terenie miasta, w tym nadanie Szkole Podstawowej w Witaszycach (Gmina Jarocin) imienia Światowego

⁴⁴ Dane dotyczące wykroczeń z udziałem rowerzystów, użytkowników hulajnóg, motorowerów pozyskano z Komendy Powiatowej Policji w Jarocinie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁵ Gmina Jarocin posiadała 100% udziałów w spółce, dalej: PWiK.

Dnia Roweru⁴⁶. Uzasadniając decyzję wyboru takiej nazwy wskazywano, że *Gmina ma ambicję bycia liderem wśród gmin promujących zdrowy tryb życia poprzez używanie rowerów*⁴⁷. W szkole utworzono galerię sławnych postaci, które czerpały przyjemność z jazdy na rowerze. Prezentowano postaci wybitnych polskich kolarzy i olimpijczyków⁴⁸. W Jarocinie, przy skrzyżowaniu ulic Do Zdroju i Wrzosowej, istniejącemu skwerowi nadano nazwę Światowego Dnia Roweru. Taką samą nazwę nadano jednemu z rond przy wyjeździe z Jarocina w kierunku Witaszyc, podobnie jak mostowi w miejscowości Wilkowyja, obok zabytkowego młyna nad rzeką Lutynią. W Jarocinie zbudowany został obiekt do jazdy rowerowej – pumtrack⁴⁹, który służył min. doskonaleniu jazdy na rowerze. W 2023 r. odbył się I Jarociński Rajd Zabytkowych i Nietypowych Rowerów.

(akta kontroli str. 566-567)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie, do zakończenia kontroli NIK, nie sporządzono raportu głównego z realizacji Planu mobilności. W myśl postanowień Planu (pkt 26.2), „wdrażanie założeń (...) monitorowane będzie poprzez sporządzanie okresowych (np. trzyletnich) raportów oraz głównego raportu (pięcioletniego). Sporządzenie raportów oraz monitoring Planu (...) należy do obowiązków Urzędu (...), który może powołać w tym celu specjalny zespół, który składać się powinien z przedstawicieli samorządu i ekspertów. Raporty obejmować powinny ogólną ocenę realizacji założeń Planu (...) oraz (...) zawierać identyfikację napotykaných problemów”.

Dyrektor wydziału planowania strategicznego Urzędu wyjaśnił, że *aktualnie jest przygotowywany raport za lata 2020-2023, planowana data ukończenia raportu to marzec/kwiecień 2024 r.* Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *mimo braku pełnego monitoringu po 5 latach, istniał system stałego nadzoru i oceny działań związanych ze zrównoważoną mobilnością miejską. Ocena postępów jest przeprowadzana na bieżąco, a ewentualne zmiany w planie wprowadzane w odpowiedzi na napotkane problemy.*

Na skutek niesporządzenia raportu Urząd nie dysponował danymi, które pozwalałyby rzetelnie zweryfikować, czy działania podejmowane w ramach Planu przynosiły oczekiwane efekty i które mogłyby być wykorzystane do aktualizacji jego założeń.

(akta kontroli: str. 558-559, 589-594)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez Gminę w zakresie ograniczania ruchu samochodowego na terenie Jarocina. Przyczyniły się one do uspokojenia ruchu samochodowego w mieście, zwiększyły komfort mieszkańców i poprawiły bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Działania Gminy sprzyjały korzystaniu z komunikacji publicznej. Realizowano zarówno

⁴⁶ <https://jarocinska.pl/wiadomosci/szkola-podstawowa-w-witaszyczach-z-nowym-imieniem-kto-zaproponowal-jepierwszy/hxGAT3mrBEO9UilrZVm>, dostęp: 6 marca 2024 r.

⁴⁷ Jako uzasadnienie decyzji wyboru takiej nazwy wskazywano, że Gmina ma ambicję bycia liderem wśród gmin promujących zdrowy tryb życia poprzez używanie rowerów. Uzasadniano, że używanie roweru jest najbardziej ekologiczne, w zgodzie z naturą i sprzyja zdrowiu fizycznemu i psychicznemu. Nawyki takie powinny być promowane już od wczesnych lat szkolnych. Nadaniu takiego imienia szkole sprzyjał fakt, że nauczycielem wychowania fizycznego w tej placówce był Leszek Sibiński, pomysłodawca ustanowienia przez ONZ dnia 3 czerwca Światowego Dnia Rowu https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Awiatowy_Dzie%C5%84_Roweru, źródło: Wikipedia, dostęp: 6 marca 2024 r.

⁴⁸ <https://www.jarocin.pl/aktual/3669-promuja-jazde-na-rowerze-a-przy-okazji-szkole>, dostęp: 6 marca 2024 r.

⁴⁹ Pumtrack - specjalnie przygotowany niewielki tor łączący jazdę jednośladem (zwykle rowerem) i wszechstronny trening. Zbudowany jest on z szybkich zakrętów i muld. Wyrabia on u użytkowników refleks, zmysł równowagi oraz kondycję, źródło: Wikipedia, dostęp: 6 marca 2024 r.

zadania wynikające z Planu mobilności i Programu rewitalizacji, jak i inne, nieuwjęte w tych dokumentach, w tym związane z prowadzeniem drogowych inwestycji miejskich. Działania związane z przebudową dróg w obrębie ścisłego centrum miasta pozwoliły na wyłączenie ruchu samochodowego na Rynku i ograniczenie go w istotny sposób w obrębie przyległych ulic, co było możliwe m.in. dzięki wcześniejszym inwestycjom związanym z budową obwodnicy Jarocina i ulic łączących ją z drogą krajową nr 15. Racjonalnie umiejscowiono bezpłatne parkingi buforowe, istotnemu zwiększeniu uległa liczba rond, wyniesionych i doświetlonych przejść dla pieszych. Pozytywne były działania podejmowane przez Burmistrza w zakresie budowy i zarządzania infrastrukturą parkingową na stacjach i przystankach kolejowych na terenie gminy. Na większość inwestycji realizujących koncepcję ograniczania ruchu samochodowego uzyskano potrzebne dofinansowanie.

Mimo postanowień Planu mobilności w zakresie jego monitorowania, nie wykonano raportu głównego po pięciu latach jego obowiązywania, co pozwoliłoby między innymi rzetelnie zaktualizować dane i stwierdzić, czy działania podjęte przez Gminę przynoszą pożądane efekty.

Urząd prowadził działania informacyjne i promocyjne mające wpływać na zmiany nawyków i zachowań dotyczących przemieszczania się. Wykorzystywał przy tym możliwości wynikające z działań lokalnych aktywistów związanych z Jarocinem.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) weryfikację Planu mobilności i Programu rewitalizacji pod kątem rzetelności ujętych w nich mierników i wskaźników oceny realizacji zadań, tak by zapewniały możliwość oceny skuteczności zaplanowanych i przyjętych do realizacji działań,
- 2) zapewnienie zgodnego z przyjętymi założeniami monitorowania realizacji zadań ujętych w Planie mobilności.

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
wykonania wniosków

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

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

Poznań, 28 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Andrzej Milewski
starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

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