



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.2.3.2024

Łukasz Borowiak
Prezydent Miasta Leszna

Urząd Miasta Leszna,
ul. Kazimierza Karasia 15
64-100 Leszno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/079 Ograniczanie ruchu samochodowego w miastach

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Leszna, ul. Kazimierza Karasia 15, 64-100 Leszno (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Borowiak, Prezydent Miasta Leszna ¹ , przez cały okres objęty kontrolą.
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 ²), 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/002/2024 z 3 stycznia 2024 r. 2. Tomasz Juskiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/001/2024 z 3 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej również: Prezydent.

² 15 marca 2024 r.

³ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Leszna podejmował działania mające stworzyć warunki do korzystania z alternatywnych do samochodu sposobów przemieszczania się, implementując założenia strategicznych dokumentów wskazujących przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie ruchu samochodowego w mieście. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła rzetelności dokumentów planistycznych stanowiących podstawę podejmowanych działań.

W przyjętych dokumentach strategicznych za priorytetowe uznano: konieczność wsparcia ruchu pieszego i rowerowego, efektywny publiczny transport zbiorowy i ograniczenie użytkowania samochodów. Opracowana dla Leszna strategia transportowa zawierała plany poruszania się po mieście różnych grup użytkowników (pieszych, rowerzystów, transportem publicznym, samochodami osobowymi). Przyjęte cele były jasne, określono dla nich sposób realizacji oraz działania, które miały doprowadzić do uzyskania spodziewanych rezultatów. Przyjęcie ww. dokumentów strategicznych poprzedzono diagnozą istniejącego stanu, rzetelnie rozpoznając potrzeby w zakresie rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej.

Miasto nie zapewniło uwzględnienia w dokumentach planistyczno-strategicznych rzetelnie zdefiniowanych wskaźników, mierników oraz terminów realizacji. Może to uniemożliwić bieżącą ocenę, ewaluację i ewentualną, stosowną do stwierdzonych potrzeb, korektę zaplanowanych i przyjętych do realizacji działań.

W Lesznie podejmowano działania skutecznie poprawiające warunki ruchu pieszego i rowerowego, bezpieczeństwo wszystkich użytkowników ruchu drogowego oraz dostępność transportu zbiorowego. Zapewniono finansowanie wdrożenia w mieście rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej pozyskując w tym celu fundusze unijne i krajowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Miejskie strategie ograniczania ruchu samochodowego

1.1. W latach 2000-2023 liczba mieszkańców Leszna malała - według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. było ich 58.318, podczas gdy na 31 grudnia 2000 r. 63.308, na 31 grudnia 2013 r. 62.617, a na 31 grudnia 2018 r. 60.435. W przeprowadzonej w 2021 r. diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej wskazano jednak, że malejąca populacja samego Miasta to efekt następującego procesu suburbanizacji, co potwierdza wzrost liczby mieszkańców w tak zwanych „gminach obwarunkowych”, czyli otaczających Leszno, przy czym sumaryczna liczba ludności w Mieście i okolicy wzrasta. Urząd, na potrzeby opracowywania dokumentów strategicznych, dysponował danymi opisującymi demografię mieszkańców.

(akta kontroli str. 37-42, 50-75)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Głównym dokumentem o charakterze strategicznym, obowiązującym w okresie objętym kontrolą, który identyfikował potrzeby ograniczania ruchu samochodowego oraz wskazywał cele i przedsięwzięcia niwelujące jego negatywne skutki, a także promował transport publiczny oraz ruch pieszzy i rowerowy był Plan gospodarki niskoemisyjnej wraz z elementami planu mobilności miejskiej dla Miasta Leszna⁶. Jednym z jego elementów był Plan Mobilności Miejskiej dla Miasta Leszna w brzmieniu przyjmowanym ww. uchwałami⁷.

Zagadnienia dotyczące zagrożeń związanych z ruchem samochodowym w Mieście i ograniczania ich skutków zostały uwzględnione również w:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Leszna⁸;
- Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Leszna na lata 2017-2027⁹;
- Strategii Rozwoju Miasta Leszna na lata 2023-2033¹⁰.

(akta kontroli str. 43-44)

1.2. Diagnozując, na potrzeby opracowania dokumentów strategicznych, problemy i potrzeby występujące na terenie Miasta, wskazano m.in., że w jego systemie transportowym nie wyznaczono jak dotąd korytarzy o szczególnym znaczeniu dla obsługi transportem zbiorowym, w których transport publiczny korzystałby z uprzywilejowania w ruchu. Pomimo rozwoju komunikacji miejskiej, w tym częściowo modernizowanej floty autobusowej, wciąż bardzo wiele osób wybiera transport indywidualny zamiast transportu zbiorowego. W przyszłości może nastąpić przyrost liczby mieszkańców, powodując wystąpienie problemów komunikacyjnych. Atrakcyjność transportu publicznego w miastach kształtuje się poprzez wzrost atrakcyjności oferty tego transportu oraz tworzenie barier dla nieograniczonego rozwoju motoryzacji indywidualnej, a także poprzez obniżanie swobody użytkowania samochodów osobowych i dostępu przez użytkowników samochodów do infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim do miejsc parkingowych. Działania miały skupiać się na umożliwieniu swobodnego przemieszczania się w obrębie Miasta przy pomocy różnych form transportu. Istnieje duży potencjał transportu rowerowego, stanowiącego alternatywę dla innych środków transportu. Poziom bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów jest niewystarczający. Występuje duże natężenie ruchu w godzinach szczytu zaś ograniczenia w zakresie wjazdu do centrum są niedostateczne. Rośnie problem kierowców parkujących niezgodnie z przepisami. Rozwiązania drogowe nie spełniają odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa użytkowników pasa drogowego.

(akta kontroli str. 45-93)

⁶ W brzmieniu przyjętym uchwałami Rady Miejskiej Leszna: nr LIII/735/2018 z 24 października 2018 r.; [Uchwała nr LIII/735/2018 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Plan gospodarki niskoemisyjnej 2018 lub PGN 2018), nr Uchwałą nr XLIX/632/2022 z 24 lutego 2022 r.; [Uchwała nr XLIX/632/2022 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Plan gospodarki niskoemisyjnej luty 2022 PGN luty 2022; nr LV/707/2022 z 28 lipca 2022 r.; [Uchwała nr LV/707/2022 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Plan gospodarki niskoemisyjnej lipiec 2022 PGN lipiec 2022).

⁷ Dalej odpowiednio: Plan mobilności miejskiej 2018/luty 2022/lipiec 2022 lub PMM 2018/luty 2022/lipiec 2022.

⁸ W brzmieniu przyjętym uchwałą nr XXXIX/526/2021 Rady Miejskiej Leszna z 24 czerwca 2021 r.; [Uchwała nr XXXIX/526/2021 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Studium uwarunkowań).

⁹ W brzmieniu przyjętym uchwałą nr XLI/530/2017 Rady Miejskiej Leszna z 26 października 2017 r.; [Uchwała nr XLI/530/2017 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Program rewitalizacji 2017) oraz uchwałą nr LXIII/816/2023 Rady Miejskiej Leszna z 30 marca 2023 r.; [Uchwała nr LXIII/816/2023 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Program rewitalizacji 2023).

¹⁰ Przyjętej uchwałą nr LXIX/888/2023 Rady Miejskiej Leszna z 26 października 2023 r.; [Uchwała nr LXIX/888/2023 - Uchwały - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna \(leszno.pl\)](#) [dostęp 14 stycznia 2024 r.] (dalej: Strategia rozwoju).

1.3. W odpowiedzi na zdiagnozowane kluczowe problemy i potrzeby mieszkańców, w planach gospodarki niskoemisyjnej wyznaczono do zrealizowania m.in. następujące działania¹¹: zakup nowoczesnego taboru autobusowego przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej (wskaźnik: szacunkowy efekt energetyczny [268,67 MWh/rok], szacunkowy efekt ekologiczny [72,00 Mg CO₂e/rok], koszt redukcji 1 Mg CO₂ [111 112 zł]; zmniejszenie negatywnego wpływu transportu publicznego na środowisko - zakup niskoemisyjnych autobusów komunikacji miejskiej (wskaźnik: szacunkowy efekt energetyczny [2 551,24 MWh/rok], szacunkowy efekt ekologiczny [683,70 Mg CO₂e/rok], koszt redukcji 1 Mg CO₂ [32 178 zł]; zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego dla mieszkańców poprzez usprawnienie systemu obsługi i informacji pasażerów (nie wyznaczono wskaźników); rozwój systemu dróg rowerowych (nie wyznaczono wskaźników); promowanie cyklizmu, jako alternatywnego środka transportu, m.in. poprzez organizowanie rajdów rowerowych, przygotowanie ulotek tematycznych (nie wyznaczono wskaźników).

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.4. Wskaźnikami efektywności Planów gospodarki niskoemisyjnej (aktualizacja luty 2022 i lipiec 2022) były ww. szacunkowe efekty energetyczne i ekologiczne. Ponadto, zawarte w nich zestawienia wskaźników¹², które mogły być wykorzystane w celu monitorowania wdrażania, stanowiły jedynie propozycję i mogły być w ramach potrzeb modyfikowane. W celu usprawnienia procesu monitorowania wdrażania PGN 2018 zarekomendowano sporządzanie audytów energetycznych powykonawczych (ex-post), określających skalę uzyskanych w wyniku zrealizowanych działań oszczędności energii oraz ograniczeń emisji.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.5. W Planach mobilności miejskiej wyznaczono cele będące odpowiedzią na problemy i potrzeby w zakresie komunikacji mieszkańców Miasta, a w tym: minimalizacja negatywnych skutków ruchu drogowego; poprawa przepustowości dróg i skrzyżowań; poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego; wzrost atrakcyjności i dostępności niskoemisyjnego transportu zbiorowego; nowoczesne rozwiązania dla rozwoju mobilności; zintegrowany rozwój komunikacji rowerowej; zwiększenie atrakcyjności oraz promocja ruchu pieszego w obrębie Miasta; dostosowanie liczby miejsc parkingowych do potrzeb; likwidacja barier transportowych w komunikacji zbiorowej; promowanie nowych wzorców w zakresie mobilności miejskiej.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.6. Dla ww. celów określono szereg działań, takich jak: budowa, przebudowa i modernizacja dróg na terenie Miasta (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji); zakup nowoczesnego taboru autobusowego przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej (wskaźnik: wymiana 20 autobusów mających ponad 15 lat, na autobusy spełniające surowsze standardy emisji spalin; realizacja w latach 2015-2020); zmniejszenie negatywnego wpływu transportu publicznego na środowisko - zakup niskoemisyjnych autobusów komunikacji miejskiej (wskaźnik: zakup 11 autobusów niskoemisyjnych bądź zeroemisyjnych wraz z niezbędną

¹¹ PGN 2022 modyfikował terminy wskazane w PGN 2018, zakładając realizację do 2025 r.

¹² M.in. liczba pasażerów korzystających z transportu publicznego w ciągu roku [osoby/rok]; długość ścieżek rowerowych [km]; długość ciągów pieszych/łączna długość dróg i ulic w mieście [km]; liczba pojazdów mijających ustalony punkt w ciągu roku/miesiąca [szt.]; licznik pojazdów zainstalowany na reprezentatywnych drogach/ulicach na terenie miasta.

infrastrukturą techniczną; nie określono terminu realizacji); zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego dla mieszkańców poprzez usprawnienie systemu obsługi i informacji pasażerów (wskaźnik: instalacja 2 tablic przystankowych w systemie dynamicznej informacji pasażerskiej; nie określono terminu realizacji); budowa ścieżek rowerowych na terenie Miasta¹³ (nie określono wskaźnika ani miernika; przewidziano do realizacji w latach 2015-2025); promowanie cykлизmu, jako alternatywnego środka transportu; budowa centrów przesiadkowych (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji); dostosowanie liczby miejsc parkingowych do potrzeb, wyznaczanie stref płatnego parkowania o zróżnicowanych cenach w zależności od odległości od ścisłego centrum Miasta (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji); zwiększenie atrakcyjności oraz promocja ruchu pieszego w obrębie Miasta (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji); działania informacyjno-edukacyjne dla mieszkańców związane z ekologicznym i bezpiecznym transportem (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji); zwiększenie stopnia akceptacji systemu transportowego Miasta ze strony społeczności lokalnej – poczucie bezpieczeństwa (nie określono wskaźnika, miernika ani terminu realizacji).

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

Sposób sformułowania wskaźników przy braku określenia mierników, brak wskazania terminu realizacji działań (pkt 1.3., 1.4., 1.6. niniejszego wystąpienia) oraz kwestia ich rzetelności zostały szerzej omówione w sekcji stwierdzonych nieprawidłowości.

1.7. Studium uwarunkowań wskazywało kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego Miasta, przy czym nie określało horyzontu czasowego, w którym zrealizowane zostaną przyjęte założenia ani wskaźników i mierników osiągnięcia spodziewanych rezultatów. Cele i kierunki zmian w nim przyjęte musiały być uwzględnione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, sporządzanych zgodnie z ustaleniami studium i stanowiących podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, w postaci decyzji o pozwoleniu na budowę.

W dokumencie wskazano m.in., że: na obszarach wydzielonych przez sieć dróg układu podstawowego, w zabudowie mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej w szczególności w obszarze centrum, należy dążyć do tworzenia stref ruchu uspokojonego typu „strefa 30 km/h” lub strefa ruchu pieszego; dla wygody ruchu pieszego i rowerowego, wyznaczono lokalizację drogowych obiektów inżynierskich (kładek lub tuneli)¹⁴, które mają podnieść konkurencyjność relacji pieszych i rowerowych w stosunku do komunikacji samochodowej; określone trasy rowerowe nie zawsze oznaczają wydzielone drogi rowerowe; ruch rowerowy może być prowadzony na jezdniach poprzez wyznaczenie pasów dla rowerów; system tras rowerowych winien wykazywać się cechami: spójności, bezpośredniości, atrakcyjności oraz bezpieczeństwem i wygodą użytkowania; z dróg układu obsługującego, w przypadku zastosowania form uspokojenia ruchu, rowerzyści mogą korzystać na zasadach ogólnych; zagospodarowanie terenu dworca PKP i

¹³ Przy ulicach: Dekana, Kiepury, Strzelecka, Lipowa, Obrońców Lwowa, C. K. Norwida, Kasińskiego, Śniadeckich, Fabryczna, Grunwaldzka, 55 Pułku Piechoty, Święciechowska, Wolińska, Myśliwska łącznik od S5 do Wilkowickiej oraz ul. Wilkowicka od projektowanego ronda do granicy Miasta, łącznik Alei Konstytucji 3 Maja z ul. Gronowską, w ciągu DK nr 12, Wróblewskiego, Słowiańska, Osiecka, strefa inwestycyjna IDEA – etap II i III.

¹⁴ W miejscach kolizji z linią kolejową E59.

PKS winno uwzględniać wykształcenie zintegrowanego węzła przesiadkowego, przystosowanego także do obsługi miejskiego transportu autobusowego; linie komunikacji autobusowej należy prowadzić ulicami układu podstawowego, z dopuszczeniem prowadzenia linii autobusowych ulicami lokalnymi, przy czym na odcinkach dróg, na których nakłada się na siebie kilka linii autobusowych, dopuszcza się wydzielenie pasów lub specjalnych jezdni autobusowych; nie wyklucza się wydzielania pasów autobusowych dla prowadzenia dwukierunkowej komunikacji autobusowej w ulicach jednokierunkowych; wraz z rozwojem programu parkingów wielostanowiskowych o charakterze ogólnodostępnym, należy dążyć do ograniczenia parkowania przyulicznego, na rzecz poprawy warunków ruchu pieszego

i rowerowego; w rejonie zintegrowanego węzła przesiadkowego przy dworcu PKP należy uwzględnić lokalizację parkingów typu P&R. Nie wyklucza się organizacji parkingów P&R przy drogach układu podstawowego, w miejscach charakteryzujących się łatwym dostępem do przystanków autobusowych z wysoką częstotliwością połączeń w transporcie autobusowym.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.8. W Programie rewitalizacji 2017 wskazano problemy i potrzeby wynikające z diagnozy, w zakresie komunikacji na terenie Leszna: skomunikowanie części wschodniej i zachodniej Miasta; uspokojenie ruchu samochodowego w centrum; zwiększenie liczby ścieżek rowerowych i połączenie już istniejących ciągów pieszo-rowerowych; poprawa nawierzchni dróg i jakości chodników; stworzenie parkingu buforowego; zlikwidowanie miejsc parkingowych na ważnych, z perspektywy rozwoju gospodarczo-kulturalnego, ulicach. Dla ww. kwestii, w ramach celu głównego „poprawa komunikacji i istniejącego układu komunikacyjnego”, sformułowano następujące cele szczegółowe, dla których zdefiniowano odpowiadające im działania oraz wskaźniki ich realizacji:

- w celu wzbogacenia istniejących ciągów komunikacyjnych o dodatkowe funkcje tworzące przestrzeń inkluzywną: zagospodarowanie Al. J. Słowackiego w Lesznie wraz z przyległymi wałami fortyfikacyjnymi (wskaźnik: powierzchnia zmodernizowanych terenów zieleni atrakcyjnych dla mieszkańców: 1,28 ha; przewidziane do realizacji w latach 2017-2022); „Zieloną do góry” – zagospodarowanie ulicy Zielonej i Brackiej w Lesznie (wskaźnik: liczba zmodernizowanych ulic: 2 szt.; przewidziane do realizacji w latach 2020-2027);

- w celu uspokojenia ruchu samochodowego w centrum Miasta poprzez stworzenie nowego układu komunikacyjnego i modernizację istniejącego: „Transformacja układu komunikacyjnego w śródmieściu” (wskaźnik: liczba poszczególnych rodzajów dokumentacji: 4; przewidziane do realizacji w latach 2018-2027); modernizacja dróg: Strzelecka, Lipowa, Obrońców Lwowa, Norwida, Al. Krasińskiego, Śniadeckich i Fabryczna, Wilkowicka, DK 12 (wskaźnik: liczba zmodernizowanych ciągów komunikacyjnych: 3; przewidziane do realizacji w latach 2017-2027); przedsięwzięcia realizujące koncepcję rozwiązań transportowych założenia nowego układu komunikacyjnego w Śródmieściu (nie określono wskaźników, mierników ani terminu realizacji);

- w celu tworzenia ciągów pieszo-rowerowych w centrum i poprawiania dostępności mieszkańców do centrum: parking buforowy w Śródmieściu (wskaźnik: zwiększenie liczby miejsc parkingowych w rejonie Nowego Rynku: ok. 200; przewidziane do realizacji w latach 2020-2022); inicjatywy tworzenia preferencji dla ruchu pieszo-rowerowego (nie określono wskaźników, mierników ani terminu realizacji).

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.9. W Programie rewitalizacji 2023 w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy¹⁵ i potrzeby¹⁶, dla poprawy komunikacji i istniejącego układu komunikacyjnego, wyznaczono następujące cele i służące ich realizacji działania:

- w celu wzbogacenia istniejących ciągów komunikacyjnych o dodatkowe funkcje tworzące przestrzeń inkluzywną – cel szczegółowy) przewidziano¹⁷ zagospodarowanie ulicy Zielonej i Brackiej w Lesznie - „Zieloną do góry” (wskaźnik: liczba zmodernizowanych ulic: 2 szt.; przewidziane do realizacji w latach 2023-2027);

- w celu uspokojenia ruchu samochodowego w centrum Miasta poprzez stworzenie nowego układu komunikacyjnego i modernizację istniejącego: transformacja układu komunikacyjnego w Śródmieściu (wskaźnik: liczba nowopowstałych dróg – 1; liczba nowych węzłów przesiadkowych – 1; liczba nowo powstałych ciągów pieszo-rowerowych – 1; przewidziane do realizacji w latach 2018-2027); modernizacja ul. Królowej Jadwigi, Waleriana Wróblewskiego i Krótkiej w Lesznie (wskaźnik: liczba przebudowanych ciągów komunikacyjnych na obszarze rewitalizacji: 3; przewidziane do realizacji w latach 2022-2027); przedsięwzięcia realizujące koncepcję rozwiązań transportowych oraz założenia nowego układu komunikacyjnego w Śródmieściu (grupa pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co do których na etapie opracowania Programu rewitalizacji nie można było określić precyzyjnych ram);

- w celu tworzenia ciągów pieszo-rowerowych w centrum i poprawy dostępności mieszkańców do centrum: parking buforowy w Śródmieściu (wskaźnik: zwiększenie liczby miejsc parkingowych w rejonie Nowego Rynku – 99 miejsc postojowych; długość zmodernizowanej drogi – 225,40 m; przewidziane do realizacji w latach 2022-2027); inicjatywy tworzenia preferencji dla ruchu pieszo-rowerowego poprzez realizację założeń koncepcji nowych ciągów w obszarze rewitalizacji (grupa pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co do których na etapie opracowania Programu rewitalizacji nie można było określić precyzyjnych ram).

(akta kontroli str. 3-16, 43-93)

1.10. W Strategii rozwoju zwrócono uwagę, że *bezpieczeństwo publiczne jest w dość dobrej kondycji (...). Wyjątkiem jest bezpieczeństwo komunikacyjne, będące w regresie. Stanowi to oczywistą wskazówkę dla formułowania celów strategicznych w zakresie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, jak i kształtowania przestrzeni publicznych.* Zdiagnozowano problemy transportowe, związane z dominacją pojazdów indywidualnych oraz niedostatecznie atrakcyjną i mało efektywną ofertą komunikacji publicznej, nieodpowiadającej rozproszonej strukturze przejazdów.

Wskazano cele i działania, m.in. w zakresie środowiska:

¹⁵ M.in.: zbyt duże natężenie ruchu samochodowego; problemy związane z miejscami parkingowymi; brak dużego parkingu buforowego w Centrum (zaanektowanie przez samochody głównych ulic handlowych, odpływ mieszkańców zainteresowanych zakupami na obrzeża miasta); brak sieci dróg pieszo – rowerowych oraz dalsza degradacja nawierzchni ulic i chodników; przecięcie wschodniej i zachodniej części miasta przez tory kolejowe.

¹⁶ M.in.: zagospodarowanie terenów pokolejowych, jako odpowiedź na potrzebę skomunikowania wschodniej i zachodniej części miasta oraz konieczność uspokojenia ruchu samochodowego w centrum (poprzez wyprowadzenie jego części w okolice terenów pokolejowych); potrzeba zwiększenia liczby miejsc parkingowych w Śródmieściu oraz poprawa jakości ulic, chodników i ścieżek rowerowych; potrzeba odpowiedniego zagospodarowania terenów zielonych; skomunikować część wschodnią i zachodnią miasta; uspokoić ruch samochodowy w centrum; zwiększyć liczbę ścieżek rowerowych i połączyć już istniejące ciągi pieszo-rowerowe; poprawić nawierzchnię dróg i jakość chodników; stworzyć parking buforowy; zlikwidować miejsca parkingowe na ważnych, z perspektywy rozwoju gospodarczo-kulturalnego, ulicach; zlikwidować bariery architektoniczne.

¹⁷ Działanie „Zagospodarowanie Al. J. Słowackiego w Lesznie wraz z przyległymi wałami fortyfikacyjnymi” uznano za przedsięwzięcie zakończone.

- zwiększenie dostępności terenów zieleni w ramach ciągłego systemu zieleni publicznej, opartych o hierarchię parków i skwerów (parków kieszonkowych), wód powierzchniowych (parki deszczowe), połączonych ciągami zieleni lub „zielonymi ulicami”, zielony dostęp do podmiejskich terenów rekreacyjnych (wskaźnik: wzrost jakości środowiska zamieszkania);

- tworzenie sieci zielonych korytarzy – ciągów zieleni i „zielonych ulic”, jako inkluzywnego podsystemu komunikacji pieszej i rowerowej w ciągach zieleni (wskaźnik: wsparcie efektu klimatycznego i jakości zamieszkania).

Miernikami osiągnięcia ww. wskaźników miał być wzrost m.in.: wartości środków publicznych przeznaczonych na projekty poprawiające jakość powietrza; wartości środków przeznaczonych na rozwój i utrzymanie terenów zieleni; liczby działań związanych z zazielenieniem Miasta (w tym w ramach Budżetu Obywatelskiego czy Inicjatyw Lokalnych) łącznej długości przekształconych ulic i ciągów pieszych w ramach sieci zielonych korytarzy.

Wśród celów i działań w zakresie infrastruktury wskazano, m.in.:

- realizację idei miasta kompaktowego, 15-minutowego, poprzez wielomodalność transportu, korelację terenów „zielonej” infrastruktury z „szarą” strefą transportu” (wskaźnik: ograniczenie transportowej bariery wzrostu);

- uruchomienie głównego węzła przesiadkowego i parkingów buforowych w rejonie dworca PKP (wskaźnik: wzmocnienie ponadlokalnej roli Leszna);

- stworzenie rozproszonego systemu parkingów śródmiejskich, powiązanych z infrastrukturą rowerową i dla urządzeń transportu osobistego (wskaźnik: istotne ograniczenie problemu kongestii);

- rozwój infrastruktury rowerowej, aktualizacja i wdrożenie „Standardów technicznych i wykonawczych dla infrastruktury rowerowej Miasta”, określenie miejskich standardów ruchu i parkowania, ekomobilności oraz planów rozwoju spójnej infrastruktury transportu pieszego i rowerowego, w powiązaniu z pozostałymi podsystemami oraz transportem publicznym; rozwój mobilności miejskiej, zmiana przyzwyczajeń transportowych, popularyzacja i rozwój świadomości w zakresie powiązań i nawyków transportowych, szczególnie młodzieży, warunkującej ich aktywność społeczną i kulturalną; przekształcenie transportu publicznego w kierunku wyższej elastyczności, oraz wzmocnienie dostępności młodzieży do szkół oraz ich aktywności pozalekcyjnych a także rozwój form transportu na żądanie (wskaźnik: wzrost udziału proekologicznych form transportu, wsparcie pozytywnych przemian społecznych, racjonalizacja wydatków publicznych w sferze transportu);

- nadanie priorytetu ruchowi pieszemu i rowerowemu, a tam, gdzie nie ma możliwości separacji ruchu pieszego i rowerowego – wydzielenie odpowiedniego miejsca poprzez wprowadzanie jednokierunkowego ruchu samochodów (wskaźnik: wsparcie proekologicznych zachowań społecznych);

- rozwój samodzielności młodzieży w zakresie mobilności miejskiej, warunkującej ich aktywność społeczną i kulturalną, zmiana przyzwyczajeń transportowych, popularyzacja i rozwój świadomości w zakresie powiązań pomiędzy różnymi podsystemami transportu (wskaźnik: istotne wsparcie dla realizacji polityki społecznej);

- organizacja stacji ładowania pojazdów elektrycznych i wodorowych (wskaźnik: propagowanie indywidualnego zaangażowania w realizację celów klimatycznych).

Miernikami osiągnięcia ww. wskaźników miał być wzrost m.in.: wartości środków publicznych przeznaczonych na rozwój wielomodalnego transportu; długości ścieżek

rowerowych; liczby miejsc na parkingach w ramach rozproszonego systemu parkingów śródmiejskich; liczby nowych kursów autobusów miejskich.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

Wśród celów i działań w zakresie zarządzania wskazano m.in. dążenie do zintegrowanego systemu transportu, składającego się z szeregu powiązanych ze sobą podsystemów, w tym transportu publicznego, transportu na żądanie, systemu węzłów integracyjnych, parkingów oraz podsystemu rowerowego i pieszego - pod kątem aktywności społecznej, zwłaszcza młodzieży, także w czasie pozaszkolnym. Wskaźnik określono jako: wyższą jakość życia, wsparcie procesów integracji społecznej, racjonalizacja kosztów polityki transportowej i współdzielenia, przy czym nie określono miernika wskazując, że ewaluacja nastąpi w drodze badań ilościowych i jakościowych.

Sposób sformułowania wskaźników przy braku określenia mierników, brak wskazania terminu realizacji działań oraz kwestia ich rzetelności zostały szerzej omówione

w sekcji stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

1.11. W 2016 r. opracowano Koncepcję rozwiązań transportowych wspierających rewitalizację obszaru śródmieścia w Lesznie, jako dokument o charakterze techniczno-koncepcyjnym zawierający możliwe warianty rozwiązań komunikacyjnych. Celem opracowania było dokonanie diagnozy stanu faktycznego, poprzez rozpoznanie realnego stanu infrastruktury oraz analizę prowadzonych działań kierunkowych w sferze planistycznej i inwestycyjnej. Przedstawiono również propozycje działań z zakresu systemów transportu, których celem było podniesienie konkurencyjności inwestycyjnej obszaru śródmieścia.

Analizując kierunki przekształceń systemu transportu w obszarze rewitalizacji wskazano m.in., że: w pracach analitycznych dążono do stworzenia zrównoważonego programu infrastruktury transportowej, który będzie spełniał potrzeby wszystkich grup użytkowników, przy zachowaniu, a nawet odtworzeniu potencjału użytkowego, kulturowego oraz środowiskowego obszaru centrum i śródmieścia Leszna; narzędziem, które miało posłużyć do osiągnięcia przyjaznej dla wszystkich użytkowników infrastruktury transportowej miało być szerokie zastosowanie polityki uspokojenia ruchu; zakres środków uspokojenia ruchu nie ograniczał się do rozwiązań infrastrukturalnych, czy organizacyjnych obejmował również regulacje prawne i finansowe; system wprowadzanych udogodnień dla ruchu pieszego, rowerowego i transportu zbiorowego miał być czytelny także dla użytkowników samochodów; kierowcom miano pozostawić możliwość korzystania z samochodu, w zakresie w jakim nie będzie ona ograniczała swobody ruchu innych użytkowników, a jej udział w kosztach będzie adekwatny do wartości funkcjonalnej przestrzeni; nie będąc w stanie zagwarantować sprawnej komunikacji samochodowej dla wszystkich mieszkańców i użytkowników obszaru centrum i śródmieścia Leszna, wskazano na konieczność wdrażania preferencyjnych rozwiązań dla użytkowników pozostałych form transportu; za ważny czynnik uznano uzyskanie mandatu społecznego dla wdrażanych zmian co oznaczało, że każdorazowo przy realizacji poszczególnych elementów programu w ramach konsultacji społecznych, powinien on być przedstawiany w sposób kompleksowy; dla realizacji celu uspokojenia ruchu, za optymalne rozwiązanie przyjęto: wykorzystanie technicznych oraz organizacyjnych metod ograniczenia prędkości ruchu; ograniczenie relacji na

skrzyżowaniach; uniemożliwienie przejazdu na osiach północ-południe oraz wschód-zachód przez obszar centrum.

Przedstawiono założenia nowej organizacji ruchu oraz programu parkingowego¹⁸ uwzględniające ww. wskazówki.

W zakresie transportu zbiorowego wskazano m.in., że: inwestycje w transport zbiorowy mogą przyczynić się do ograniczenia inwestycji w system drogowy oraz parkingowy; uprzywilejowanie transportu zbiorowego zwiększa jego efektywność i ma rzeczywisty wpływ na pozytywne zmiany struktury udziałów w pracy przewozowej; system transportu zbiorowego ma być nie tyle rekompensatą za wprowadzenie ograniczeń dla ruchu samochodowego, ale ma stanowić sprawną, wygodną i tanią alternatywę, w pełni konkurencyjną do systemu samochodowego.

Dla usprawnienia układu zaproponowano korekty przebiegu poszczególnych linii wraz z lokalizacjami przystanków.

W zakresie ruchu rowerowego i pieszego zaproponowano rozwiązania, uwzględniające postulaty zrównoważonego transportu. Wskazano przy tym techniczno-organizacyjne sposoby realizacji działań¹⁹.

Wśród czynników sprzyjających ruchowi pieszemu wskazano bezpieczeństwo i komfort przemieszczania się. Z kolei prędkość i hałas samochodowy uznano za czynniki skutecznie zniechęcające pieszych do korzystania z ulic, podobnie jak zawłaszczanie powierzchni chodników na cele parkingowe, reklamowe, handlowe.

W opracowaniu przeanalizowano lokalizacje przystanków i parkingów pod kątem dojść do takich celów podróży, jak obiekty użyteczności publicznej, szkoły, uczelnie. Do analizy wykorzystano sieć ulic, istniejące i projektowane ciągi piesze oraz ogólnie dostępne ciągi przechodzące przez tereny zieleni i zabudowy.

(akta kontroli str. 156-194)

1.12. W 2017 r. opracowano Koncepcję ciągów pieszych, rowerowych i pieszo-rowerowych w centrum Miasta, jako element procesu rewitalizacji Leszna tworząc dokument o charakterze techniczno-koncepcyjnym zawierający możliwe warianty rozwiązań komunikacyjnych. W ww. koncepcji zaproponowano połączenie istniejących głównych ciągów komunikacyjnych dla rowerów z centrum Miasta oraz wygenerowanie korytarzy transportowych północ-południe i wschód-zachód wpisujących się w docelową sieć ruchu rowerowego Miasta. Wskazano główne ciągi komunikacyjne i konieczne uzupełnienia ich ciągłości z ewentualną orientacyjną propozycją możliwych rozwiązań czy konieczność przebudowy skrzyżowań oraz miejsc koniecznych do uzupełnienia ciągów pieszych lub przekształcenia istniejących w ciągi pieszo-rowerowe. W opracowaniu przeanalizowano również ciągi piesze i zapotrzebowania na nie, podkreślając konieczność wprowadzenia azyli

¹⁸ Wskazano, że dostęp do parkowania przyulicznego należy sukcesywnie ograniczać wraz z rozwojem bazy parkingów kubaturowych, tworząc tym samym koniunkturę na rozwój sektora usług parkingowych, gdzie koszt tworzenia miejsca parkingowego będzie miał pokrycie w systemie opłat za parkowanie.

¹⁹ M.in.: - stosować wydzielone ścieżki rowerowe z segregacją od ruchu pieszego, a w przypadku dróg z ruchem samochodowym także z segregacją od ruchu samochodowego;

- w przypadku ulic o charakterze zbierająco-rozpraszającym, dopuszcza się zastosowanie zamiast wydzielonych ścieżek rowerowych, pasów rowerowych na jezdni;

- w przypadku ulic z transportem autobusowym dopuszcza się prowadzenie ruchu rowerowego po wydzielonych jezdniach autobusowych i kontrapasach autobusowych;

- na istniejących obiektach inżynierskich dopuszcza się ruch rowerowy na chodnikach, z uwagi na niewielki ruch pieszych oraz z uwagi na zbyt duże koszty budowy dodatkowych kładek dla ruchu rowerowego;

- zaleca się stosowanie specjalnego oznakowania poziomego na jezdniach tzw. sierżantów rowerowych, by podkreślić ogólny dostęp rowerzystów - jest to jeden z dodatkowych elementów sprzyjających uspokojeniu ruchu.

w ciągu przejść dla pieszych, w szczególności na odcinkach ulic o zawyżonej w stosunku do wymagań szerokości (uzyskując tym samym efekt podobny jak dla wydzielania pasów ruchu rowerowego na istniejących jezdniach, tj. zwężenie przekroju, zmniejszenie rzeczywistych prędkości z jakimi poruszają się pojazdy, uspokojenie ruchu, a co z tym związane, zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu). Dodatkowo wskazano na konieczność rozdzielania ruchu pieszego i rowerowego określając wymagania techniczne dla takich przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 259-293)

1.13. Na zlecenie Miasta, w 2019 r. opracowano Koncepcję stworzenia multimodalnego węzła przesiadkowego z punktem obsługi podróżnych przy ulicy Towarowej w Lesznie – wyjście wschodnie z tunelu dworcowego, zawierającą m.in.: rozpoznanie sytuacji przestrzennej (inventaryzacja urbanistyczna, stan prawny terenu, sytuacja planistyczna); rozpoznanie projektów i planów najważniejszych interesariuszy – PKP, POLREGIO, PKS, MZK i Miasta Leszna; koncepcję urbanistyczną (w tym koncepcję układu przestrzennego); koncepcje architektoniczne, rozwiązań konstrukcyjnych, budowy sieci sanitarnych i elektrycznych; parametry wielkości projektowanych obiektów; propozycje i sugestie dotyczące projektów realizowanych oraz projektów opracowywanych aktualnie przez PKP PLK; sugestie dotyczące rozwoju przestrzennego i rewitalizacji obszarów w rejonie projektowanego węzła przesiadkowego; propozycje dotyczące dalszego trybu postępowania w sprawie budowy Zintegrowanego Węzła Przesiadkowego w Lesznie.

(akta kontroli str. 195-258)

1.14. Wnioski z przeprowadzonej w 2021 r. diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Miasta Leszna wykorzystano do opracowania Strategii rozwoju oraz Planów gospodarki niskoemisyjnej luty 2022 i lipiec 2022, wraz z załączonymi do nich planami mobilności miejskiej. W ww. diagnozie stwierdzono m.in., że: znacząco wzrosła dostępność komunikacyjna Leszna, sprzyjając mobilności ludności; następuje proces suburbanizacji, co potwierdza wzrost liczby mieszkańców w tak zwanych „gminach obwarzankowych”, czyli otaczających Leszno, przy czym sumaryczna liczba ludności w mieście i okolicy wzrasta; nastąpił regres bezpieczeństwa komunikacyjnego. Na potrzeby diagnozy, Urząd dysponował m.in. danymi w zakresie: demografii Miasta; sieci głównych dróg kołowych regionu; sieci kolejowej regionu; liczby zdarzeń drogowych w 2019 r.

(akta kontroli str. 50-75)

1.15. W ramach opracowywania Strategii rozwoju, przygotowano również raport z grupowych wywiadów zogniskowanych²⁰.

22 stycznia 2022 r. przeprowadzono wywiad w przedmiocie przestrzeni publicznej, spacerów i rekreacji oraz zieleni w mieście. Zdaniem mieszkańców, brakowało miejsc czystych, spokojnych i cichych, gdzie można rozłożyć koc nie bojąc się o zabrudzenia związane z innymi użytkownikami przestrzeni. Zgłoszono potrzebę stworzenia terenów zielonych dla ludzi, zwłaszcza w centrum, przy czym zgodnie z opiniami i informacjami, przestrzeni zielonych była dostateczna ilość, należało jednak podnieść ich jakość, a także nadać im nowe funkcje. Sugerowano także udostępnienie przestrzeni pod parki kieszonkowe, które mieszkańcy sami mogą zagospodarować. Uczestnicy za niezbędną uznali weryfikację systemu parkowania,

²⁰ Wywiady zogniskowane, były prowadzone w oparciu o wcześniej przygotowany scenariusz przez moderatora, którego zadaniem jest m.in. kierowanie dyskusją w zgodzie z celem spotkania i zachęcanie wszystkich uczestników do wyrażania opinii. Ich dobór był zależny od organizatora, w tym przypadku, rolę decydującą odgrywała tematyka spotkania.

pozwalającą na szybkie załatwienie spraw w centrum oraz utworzenie parkingów buforowych, które odblokują część ulic z nadmiaru samochodów. Wprowadzenie progresywnej stawki w podziale na pierwsze 10 – 15 minut i kolejne godziny parkowania, pozwoli załatwić sprawy konieczne. Z poparciem spotkał się też wniosek wyprowadzenia samochodów z centrum, ale nie poprzez zakazy tylko zastosowanie stref wolnego ruchu i infrastrukturę drogową. Wskazano, że komunikacja miejska wymaga modernizacji i zwiększenia liczby kursów w godzinach szczytu. Uzupełnieniem powinien być także rozwój tras i ścieżek rowerowych, utrzymanie

i budowanie ich w spójnym systemie. Kluczowym postulatem było zabezpieczenie miejsca pod odpowiedni standard ciągów komunikacyjnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

9 marca 2022 r. odbył się wywiad w zakresie aktywności społecznej i sąsiedzkiej w ramach którego wskazano m.in., że Leszno wymaga dużych zmian w zakresie dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Miasto nie było dostosowane do poruszania się przez osoby niepełnosprawne: brak podstawowych elementów, jak sygnalizacja dźwiękowa przy światłach, podjazdy dla wózków, obniżone krawężniki lub podniesione przejścia dla pieszych, informacja dźwiękowa w komunikacji miejskiej, zarówno przy wsiadaniu jak i wysiadaniu z pojazdu. Podkreślono, że nie należy wydzielać specjalnych przestrzeni tylko je łączyć.

Wywiad przeprowadzony 15 marca 2022 r., dotyczący zmian klimatycznych i ochrony środowiska, wykazał m.in.: potrzebę edukacji w zakresie jakości powietrza; potrzebę dążenia do zmiany sposobu poruszania się w mieście, a w szczególności, dowożenie dzieci do szkół samochodami powinno być zastąpione transportem miejskim; kursy o odpowiednich godzinach i o odpowiedniej częstotliwości, a także o skróconej trasie, bardziej odpowiadają zapotrzebowaniu.

Wnioskowano o konkretne zapisy w strategii wpływające na przyjmowanie innych dokumentów miejskich, w tym zapisy szczegółowych zadań podlegających realnej weryfikacji.

22 marca 2022 r. przeprowadzono wywiad w zakresie rowerów, stref parkowania i transportu publicznego, w ramach którego uznano, m.in. że: mobilność należało traktować całościowo uwzględniając wszystkie formy transportu w mieście; należało zmienić świadomość mieszkańców Leszna w zakresie korzystania z samochodów, aby ograniczyć ich używanie i nadużywanie, jednak by było to możliwe, trzeba znacząco rozwinąć pozostałe formy transportu; brak ścieżek rowerowych – należało poprawić jakość nowobudowanej jak i istniejącej infrastruktury rowerowej, m.in. zlikwidować krawężniki na drogach i ciągach rowerowych; należało zrezygnować z ciągów pieszo-rowerowych; drogi rowerowe należało budować zgodnie z zasadami z zastosowaniem nawierzchni asfaltowych, które mają duże znaczenie dla zdrowia

i bezpieczeństwa rowerzystów; brak spoczników dla rowerów; konieczna była racjonalizacja strony, po której powinna znaleźć się ścieżka, nie przerzucając rowerzystów z prawej na lewą stronę; Miasto po godz. 18:00 zamiera, więc autobusy nie jeździły w godzinach późnowieczornych i nocnych, bo nie ma użytkowników; Miasto „przykłada się” do budowy zatok autobusów, dbając o krawężniki peronowe, problemem było jednak niestosowanie nawierzchni betonowych w zatokach; priorytetem był węzeł przesiadkowy w Lesznie, aby komunikacja mogła właściwie funkcjonować; strefy zamieszkania/strefy uspokojonego ruchu w Lesznie nie były ograniczone przeszkodą architektoniczną, która wskazuje/wymusza dostrzeżenie konieczności zmiany zachowania na drodze;

Leszno powinno zmierzać w kierunku wprowadzenia strefy ograniczonego postoju w centrum oraz stref ograniczonego ruchu, prędkość do 30 km/h; brak parkingów buforowych w centrum, ograniczenia powinny obejmować miejsca parkingowe w samym centrum.

Z wywiadów wyciągnięto wnioski, m.in. dotyczące zrównoważonego transportu miejskiego, wskazując kierunki: system parków kieszonkowych; zabezpieczenie i odzysk terenów pod zieleń w mieście; utworzenie węzła przesiadkowego w okolicach Dworca PKP; utworzenie parkingów buforowych w centrum; utworzenie spójnej koncepcji dróg rowerowych; egzekwowanie prawa w zakresie nieprawidłowego parkowania, zmiana przyzwyczajeń transportowych.

(akta kontroli str. 76-93)

1.16. W ramach opracowania Strategii Rozwoju Leszna na lata 2023-2033, dokonano diagnozy potrzeb mieszkańców, charakterystyki ich problemów oraz opinii na temat kierunków rozwoju Leszna. W toku konsultacji trwających od 10 lutego do 10 marca 2022 r., ankietę wypełniło 780 uczestników, odpowiadając m.in. na pytania związane z: dziedzinami życia w ciągu ostatnich dziesięciu lat, w których zauważono największą poprawę; obszarami, na jakich powinien skupić się rozwój Leszna; zmian w mieście oczekiwanych przez mieszkańców; braków dostrzeganych przez mieszkańców, w poszczególnych częściach miasta.

(akta kontroli str. 45-49)

1.17. Stosownie do art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych²¹, Miasto, jako zarządca dróg, dokonało w 2020 r. okresowego pomiaru natężenia ruchu drogowego na wybranych ulicach. Uzyskane dane miały na celu stworzenie podstawy do określenia zadań związanych z planowaniem sieci i zarządzaniem ruchem, a także stanowić źródło informacji statystycznych i rozliczeniowych. Wartości uzyskane podczas pomiaru wskazały na bardzo duże natężenia ruchu w obrębie Miasta, przy czym, pomimo skutecznego przeniesienia ruchu tranzytowego na obwodnicę, ruch wewnętrzny stanowił istotne obciążenie miejskiej sieci ulic. Wyniki pomiaru ruchu rowerowego wskazały na rosnące zapotrzebowanie na infrastrukturę rowerową. Struktura rodzajowa ruchu wskazała na niewielki udział ruchu ciężkiego (4,37%), co potwierdzało skuteczność przeniesienia ruchu tranzytowego na obwodnicę w ciągu drogi S5.

(akta kontroli str. 140-155)

1.18. W latach 2022-2024 do Prezydenta wpłynęło 20 wniosków w przedmiocie objętym kontrolą.

15 września 2022 r. do Prezydenta wpłynęła interpelacja radnej miejskiej Leszna, przekazującej prośbę mieszkańców o wyłączenie z ruchu pojazdów mechanicznych ulicy Więziennej, z zachowaniem ruchu pieszego, rowerowego i dojazdu do posesji. W uzasadnieniu wskazano na względy bezpieczeństwa, gdyż ww. ulica jest bardzo wąska, a chodniki w jej ciągu mają w wielu miejscach zaledwie pół metra szerokości. W ocenie wnioskodawców, zmiana organizacji ruchu poprzez zakaz wjazdu w jednokierunkową ulicę i skierowanie ruchu na ulicę Wałową w najmniejszym stopniu nie zakłóciłaby płynności ruchu. Podkreślono, że działanie to może mieć również wpływ na rozwój kulturalny i historyczny leszczyńskiej starówki. Komisja bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu, na posiedzeniu 28 października 2022 r. uznała wniosek za zasadny. Opracowano i zatwierdzono projekt Stałej Organizacji Ruchu, rozwiązanie wdrożono.

²¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

Komisja bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu pozytywnie zaopiniowała i przekazała do realizacji cztery inne wnioski, dotyczące: zamontowania słupków uniemożliwiających przejazd na końcu drogi równoległej do ulicy Szybowników przy skrzyżowaniu z ul. Dożynkową; dodatkowego oznakowania wspólnego wjazdu do placówek (zespół szkół) od strony ul. Gen. Józefa Bema²²; wjazdu i wyjazdu z posesji przy ulicy Zielonej 9 w Lesznie²³; ograniczenia prędkości do 30 km/h przy przedszkolu²⁴.

Komisja bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu, na posiedzeniach 28 października 2022 r. 16 grudnia 2022 r. negatywnie zaopiniowała 14 wniosków²⁵, uznając obowiązującą organizację ruchu za prawidłową.

Jeden wniosek Komisja przyjęła do dalszej analizy i obserwacji.

(akta kontroli str. 100-139)

1.19. Opracowanie dokumentów strategicznych powierzono w większości podmiotom zewnętrznym. Były to następujące akty:

- Strategia Rozwoju Miasta Leszna na lata 2023-2033, wykonawca: Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie (koszt: 86.100,00 zł brutto);
- Miejski plan adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Leszna (2017 r.) wykonawca: Ekostandard Pracownia Analiz Środowiskowych Suchy Las, koszt (59.040,00 zł brutto);
- Aktualizacja Planu Gospodarki Niskoemisyjnej wraz z elementami planu mobilności miejskiej dla Miasta Leszna (2018 r.), wykonawca: Atmoterm S.A. (koszt: 1.222,58 zł brutto);
- Aktualizacja Planu Gospodarki Niskoemisyjnej wraz z elementami planu mobilności miejskiej dla Miasta Leszna (luty 2022 r.) wykonawca: Argox Eco Energia Sp. z o.o. w Warszawie (koszt 5.166,00 zł brutto);
- Aktualizacja Planu Gospodarki Niskoemisyjnej wraz z elementami planu mobilności miejskiej dla Miasta Leszna (lipiec 2022 r.) wykonawca: Argox Eco Energia Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (koszt: 16.700,00 zł brutto);
- zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Leszna (uchwała nr XXXIX/526/2021 Rady Miejskiej Leszna z 24 czerwca 2021 r.), wykonawca: JAGABUDEX - Projekt Andrzej Jagucki Poznań, (koszt: 14.022,00 zł brutto).
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Leszna na lata 2017-2027, wykonawca: Lider Projekt sp. z o.o., (kwota: 31.980,00 zł brutto); aktualizacja w brzmieniu przyjętym uchwałą nr LXIII/816/2023 Rady Miejskiej Leszna z 30 marca 2023 r: została wykonana przez Wydział Rozwoju Urzędu Miasta.

²² Komisja zdecydowała o zamontowaniu znaku A-30 – inne niebezpieczeństwo, z dodatkową tabliczką „Piesi”

²³ Komisja zdecydowała o ustawianiu elementów małej architektury (w postaci np. donic) w miesiącach letnich (tj. wzmożonego ruchu rowerowego)

²⁴ Okolice przy przedszkolu zostanie objęta strefą ograniczonej prędkości: B-43.

²⁵ Dotyczyły: umieszczenia znaku zakazu wjazdu dla samochodów ciężarowych przy ulicy 1 maja 70; zamontowania progu zwalniającego przy posesji na 32 w Lesznie; zamontowania progu zwalniającego wraz z oznakowaniem (oświetleniem) przejścia dla pieszych na ulicy Jana Ostroroga pomiędzy klatkami 27-28; ograniczenia prędkości przy ulicy Prochownia od nr 5 do końca ulicy poprzez zmianę znaku dozwolonej prędkości z 40km/h na 30km/h i zamontowanie dwóch progów zwalniających na przejściu dla pieszych na skrzyżowaniu Prochownia-Jagiellońska, drugi blisko przedszkola; wyznaczenia jednego miejsca dla pojazdu uprzywilejowanego na wprost wejścia do przychodni; zmiany organizacji ruchu na skrzyżowaniu Al. Krasińskiego oraz ulicy Karola Marcinkowskiego; zamontowania progów zwalniających na ulicy Krzyckiego na odcinku pomiędzy ul. Działyńskich/Chłapowskiego i Makowskiego/Podkowińskiego oraz objęcia całej ul. Krzyckiego znakiem D-40; przejścia dla pieszych przy zjeździe do centrum handlowego; ustawienia dodatkowego znaku STOP dla rowerzystów jadących deptakiem ulicy Słowiańskiej; wprowadzenia ograniczenia prędkości pojazdów do 30 km/h na odcinku ulicy Ostroroga od nr 7 do nr 16; postawienia słupków betonowych na skrzyżowaniu ulicy Parkowej z ulicą Sulkowskiego; zamontowania oświetlenia ulicznego oraz zamontowania dwóch progów zwalniających na odcinku ulicy Francuskiej nr od 117 do 145; montażu progów zwalniających na ulicach Łużyckiej i Wybickiej; oznakowania fragmentu chodnika przed posesją znakiem B-9 – zakaz wjazdu rowerem.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta Leszna nie zapewnił uwzględnienia w dokumentach planistyczno-strategicznych tj. w: Strategii Rozwoju Miasta Leszna na lata 2023-2033 oraz w Planach Mobilności Miejskiej dla Miasta Leszna (luty i lipiec 2022 r.) rzetelnie zdefiniowanych założeń.

O powyższym świadczyło, to że:

- do większości działań nie określono wskaźników, tj. parametrów oceny służących pomiarowi stopnia skuteczności działania oraz osiągnięcia zakładanego celu;
- do większości działań nie określono mierników, tj. pożądanej wartości (liczbowego określenia parametru) lub kierunku zmiany (spadek, wzrost skali występowania zjawiska, przy określonym poziomie, do którego porównujemy);
- określono wskaźniki odnoszące się do efektów całego dokumentu, a nie do poszczególnych działań, przy czym nie określono mierników;
- okres programowania to przedział czasowy, jednak większość celów i działań nie ma przypisanego horyzontu czasowego ani daty ich osiągnięcia.

Brak rzetelności w formułowaniu ww. elementów dokumentów strategicznych może utrudnić rzetelną ewaluację i analizę skuteczności podejmowanych działań.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

Prezydent wskazał, że postęp realizacji Strategii rozwoju monitorowany będzie poprzez system wskaźników przypisanych poszczególnym celom strategicznym i kierunkom działania, a nie konkretnym przedsięwzięciom. Wdrożenie przyjętych kierunków działań zaplanowano w czasie obowiązywania Strategii, a ramy czasowe oraz harmonogramy mają zostać określone w procedurze monitoringu.

(akta kontroli str. 407-411)

Ponadto, Prezydent wyjaśnił, że Plan Mobilności Miejskiej stanowi załącznik do Planu gospodarki niskoemisyjnej, w związku z czym zadania w nim zawarte stanowią uzupełnienie działań zawartych w PGN, a główne wskaźniki PGN (tj. redukcja zużycia energii oraz redukcja emisji CO₂) stanowią również wskaźniki do zadań zawartych w PMM. Prezydent wskazał na Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji działań określony w Planie gospodarki niskoemisyjnej jako źródło ram czasowych dla PMM: „należy przyjąć (...) że harmonogramy realizacji celów PMM pokrywają się z harmonogramem zawartym w PGN”. Dodatkowo Prezydent wyjaśnił, że w ramach dokonywanych aktualizacji PGN dokonywana jest ewaluacja redukcji zużycia energii i emisji CO₂ w odniesieniu do roku bazowego, tj. pierwszego przyjęcia PGN.

(akta kontroli str. 407-411)

Rzetelnie opracowane dokumenty strategiczne powinny zawierać nie tylko konkretne i proste, mierzalne, dające się ocenić jakościowo, realne do osiągnięcia, określone w czasie cele i działania²⁶, ale również przypisane im wskaźniki i mierniki, tak by możliwa była ocena skuteczności i stopnia realizacji przyjętych w nich założeń²⁷. Przedstawione przez Prezydenta wskaźniki Strategii rozwoju odnoszą się do kierunków działań, a nie konkretnych przedsięwzięć oraz nie zawierają liczbowo

²⁶ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assessable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound). Zobacz: Nowoczesne zarządzanie projektami, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 22, 95-98.

²⁷ Zobacz np.: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, 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.

określonych mierników, co sprawia, że nie pozwalają one na rzetelną ocenę postępów i skuteczności podjętych działań. Podobnie, wskaźniki Planu mobilności miejskiej odnoszące się do redukcji emisji CO₂ i zużycia energii są zbyt ogólnikowe, aby umożliwić ocenę skuteczności podejmowanych działań – redukcja zbadana w ramach ewaluacji pokaże całłościowe zmiany, bez powiązania z poszczególnymi działaniami. Lista proponowanych wskaźników jest wyłącznie niewiążącą propozycją, która nie ma żadnej merytorycznej wartości bez wskazania ich liczbowego poziomu początkowego i oczekiwanej wartości zmiany.

Ponadto, w odniesieniu do wyjaśnień dotyczących Strategii rozwoju trzeba zauważyć, że wskazywanie ram czasowych oraz harmonogramów dopiero w procedurze monitoringu, a więc *post factum*, może oznaczać *de facto* dostosowywanie terminów do ich rzeczywistej realizacji, co całkowicie wypacza ideę monitoringu przebiegu danego procesu. Harmonogramy PGN, wskazywane jako obowiązujące w zakresie PMM określają natomiast przedział czasowy realizacji zadania na tak ogólnym poziomie szczegółowości, że może to utrudniać ocenę terminowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Leszna zapewnił przygotowanie i przyjęcie dokumentów, w których ujęto strategię transportową, uwzględniającą plany poruszania się po mieście różnych grup użytkowników (pieszych, rowerzystów, transportem publicznym, samochodami osobowymi). Za priorytetowe uznano: konieczność wsparcia ruchu pieszego i rowerowego, efektywny publiczny transport zbiorowy i ograniczenie użytkowania samochodów. Przyjęcie ww. dokumentów strategicznych poprzedzono diagnozą istniejącego stanu, rzetelnie rozpoznając potrzeby w zakresie rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej oraz zapewniając interesariuszom możliwość aktywnego udziału w przygotowaniu miejskich planów. Przyjęte cele były jasne, określono dla nich sposób realizacji oraz działania, które miały doprowadzić do uzyskania spodziewanych rezultatów. Miasto nie zapewniło jednak uwzględnienia w dokumentach planistyczno-strategicznych, tj. w: Strategii Rozwoju Miasta Leszna na lata 2023-2033 oraz w Planach Mobilności Miejskiej dla Miasta Leszna (luty i lipiec 2022 r.), rzetelnie zdefiniowanych wskaźników, mierników oraz terminów realizacji. Może to uniemożliwić przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji, oceny skuteczności realizowanych działań oraz monitoringu mającego dać możliwość bieżącej reakcji na ryzyko opóźnień lub nieosiągnięcia założeń.

OBSZAR

2. Działania na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego w Mieście

Opis stanu faktycznego

2.1. Prezydent Leszna zarządza drogami znajdującymi się w granicach administracyjnych Miasta.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r., w Lesznie, w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych długość dróg wynosiła odpowiednio: 6,95 km; 12,74 km; 45,64 km; 162,35 km.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r., w Lesznie, w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych długość dróg dla pieszych wynosiła odpowiednio: 0 km; 0,24 km (spadek z 0,43 km w latach 2010-2018); 0,32 km (od 2018 r.); 0 km.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r., w Lesznie, w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych długość dróg dla pieszych i rowerów wynosiła odpowiednio: 9,38 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 8,26

km, 12,25 km, 7,88 km²⁸); 11,93 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 2,23 km, 2,23 km i 11,77 km²⁹); 17,45 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 5 km, 7,96 km i 13,3 km); 13,99 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 4,2 km, 8,36 km, 10,26 km).

Według stanu na 31 grudnia 2023 r., w Lesznie, w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych długość dróg dla rowerów wynosiła odpowiednio: 0,89 km (wzrost z 0,83 km w latach 2010-2018); 1,48 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 0,65 km, 0,65 km i 1,48 km); 3,58 km (wzrost: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 1,45 km, 1,45 km i 3,32 km); 1,23 km (spadek: w latach 2010-2013-2018 odpowiednio 1,35 km, 1,38 km i 1,23 km).

Pasy ruchu dla rowerów (od 2010 r., bez zmian 0,58 km) wydzielono wyłącznie w ciągu dróg gminnych, natomiast kontrapasy dla rowerów w ciągu dróg powiatowych (0,56 km) i gminnych (3,8 km).

Urząd nie posiadał informacji o ogólnej długości chodników w pasach drogowych dróg publicznych.

(akta kontroli str. 37-42)

W okresie objętym kontrolą Leszno zrealizowało m.in. niżej wymienione inwestycje przewidziane w dokumentach strategicznych:

- zadanie „Modernizacja dróg: Strzelecka, Lipowa, Obrońców Lwowa, Norwida, Al. Krasińskiego, Śniadeckich i Fabryczna, Wilkowicka, DK 12” zrealizowano w całości w latach 2017-2022, osiągając założone rezultaty (zmodernizowane trzy ciągi komunikacyjne);
- w 2023 r. zrealizowano działania w ramach „Przedsięwzięcia realizujące założenia nowego układu komunikacyjnego w Śródmieściu”: ul. Więzienna - wprowadzenie stałej organizacji ruchu (wyłączenie ruchu samochodowego) i zmiana stałej organizacji ruchu w rejonie ulic: Zacisze, Śniadeckich, Narutowicza, Marcinkowskiego (Stefa tempo"30"); osiągnięto cele w tym: uspokojenie ruchu i poprawa bezpieczeństwa w obszarze zabudowy mieszkowej;
- w 2022 r., w ramach opracowywania mapy hałasu, wykonano pomiar hałasu;
- w okresie od 27 listopada 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. realizowano projekt "Zielone Leszno - odbudowa ekosystemu miasta szansą na zdrowsze i bezpieczniejsze życie"³⁰ stanowiący wykonanie założenia o potrzebie zwiększenia powierzchni terenów zielonych; uzyskano rezultaty zgodnie z oczekiwaniami (ilość uzyskanej pow. biologicznie czynnej 4,33 ha, ilość uzyskanej łącznej powierzchni terenów objętej projektem 7,71 ha);
- w ramach zadania³¹ zrealizowano budowę zaplanowanych odcinków ścieżek rowerowych, osiągając zakładane rezultaty (wybudowane odcinki), przez co poprawiono warunki dla ruchu rowerowego;

²⁸ W III kwartale 2018 r. została oddana do użytkowania droga ekspresowa nr S5, w wyniku czego droga krajowa nr 5 została z mocy prawa zaliczona do kategorii dróg wojewódzkich (droga nr 309). Spowodowało to incydentalny spadek długości dróg dla pieszych i rowerów.

²⁹ Wzrost opisany w przypisie poprzedzającym.

³⁰ W ramach Projektu: zagospodarowano Al. J. Słowackiego wraz z przyległymi wałami fortyfikacyjnymi; zagospodarowano tereny zielone przy ul. Kordeckiego; przebudowano i wyremontowano część parku im. J. Heermanna położonego w obrębie ulic Al. J. Pawła II i ul. Norwida; przebudowano i wyremontowano części parku im. J. Jonstona położonego w obrębie ulic Al. J. Pawła II i ul. Włodarczaka; wybudowano park przy ul. Unii Europejskiej; zagospodarowano teren przy ul. 17 Stycznia; zmodernizowano park przy Placu Tadeusza Kościuszki - zagospodarowanie zieleni.

³¹ "Budowa ścieżek rowerowych na terenie Miasta, przy następujących ulicach: Dekana, Kiepur, Strzelecka, Lipowa, Obrońców Lwowa, C. K. Norwida, Krasińskiego, Śniadeckich, Fabryczna, Grunwaldzka, 55 Pułku

- realizując działanie „Promowanie cyklizmu jako alternatywnego środka transportu” 1 maja 2023 r. zorganizowano imprezę pn. Majówka rowerowa (udział ok. ośmiu tysięcy mieszkańców) oraz wydrukowano ulotki – informator o ścieżkach rowerowych na terenie Miasta;
- w okresie od 26 lipca 2018 r. do 24 czerwca 2022 r. zrealizowano działanie „Przebudowa drogi krajowej nr 12 w granicach Miasta Leszna”, w ramach którego, m.in. wybudowano ciągi pieszo-rowerowe oraz przebudowano oświetlenie uliczne; osiągnięto zakładane rezultaty;
- realizując działanie „Przebudowa ulicy Jana Kiepury i ulicy Jana Dekana w Lesznie” osiągnięto zakładany rezultat (długość zmodernizowanej drogi) oraz przebudowano skrzyżowanie ww. ulic na skrzyżowanie typu małe rondo;
- w wyniku realizacji działania³² powstała droga o długości ok. 2,5 km o parametrach drogi klasy „Z”, a więc jezdnie o szerokości 7 m, obciążenie ruchem KR-5 z jednostronnym ciągiem pieszo-rowerowym, wyposażona w kanalizację deszczową i oświetlenie;
- uzbrajając strefy inwestycyjnej I.D.E.A. w Lesznie, wybudowano jezdnie, chodniki, ścieżki rowerowe i oświetlenie uliczne, czym osiągnięto zakładany rezultat;
- w wyniku realizacji działania „Rozbudowa ulicy Osieckiej – drogi wojewódzkiej nr 432 w granicach miasta Leszna”, powstała droga z ciągami pieszo-rowerowymi;
- w ramach inwestycji „Przebudowa ciągu ulic łączących drogę wojewódzką nr 323 z drogą krajową nr 12 i z drogą krajową nr 5” oraz „Przebudowa ciągu komunikacyjnego ulic 55 Pułku Piechoty i Grunwaldzka (połączenie dróg krajowych nr 5 i 12)” przebudowano jezdnie, geometrię skrzyżowań, wybudowano ciągi pieszo-rowerowe oraz przebudowano infrastrukturę techniczną ulic: Strzelecka, Lipowa, Obrońców Lwowa, Al. Zygmunta Krasińskiego, Śniadeckich i Fabryczna, Pułku Piechoty i Grunwaldzka.

(akta kontroli str. 17-36)

2.2. Zgodnie z przyjętymi założeniami, część działań przewidzianych do realizacji została zaplanowana na kolejne lata lub była w toku, m.in.:

- realizacja wszystkich działań przewidzianych w Strategii Rozwoju Miasta Leszna na lata 2023-2033 nie została rozpoczęta – ich okres programowania kończy się w 2033 r.;
- przewidziane na lata 2022-2027 zadanie „Parking buforowy w Śródmieściu” jest w trakcie realizacji: ukończono modernizację ul. gen. Józefa Kustronia (24 sierpnia 2022 r.), osiągnięto oczekiwany rezultat (długość zmodernizowanej drogi – 225,40 m); do realizacji w latach 2024-2025 przewidziano budowę parkingu buforowego;
- w celu zwiększenia udziału transportu publicznego wśród sposobów przemieszczania się ludzi w obrębie miasta, w ramach zadania „Zmniejszenie negatywnego wpływu transportu publicznego na środowisko - zakup

Piechoty, Święciechowska, Wolińska, Myśliwska łącznik od S5 do Wilkowickiej oraz ul. Wilkowicka od projektowanego ronda do granicy Miasta, łącznik Alei Konstytucji 3 Maja z ul. Gronowską, w ciągu DK nr 12, Wróblewskiego, Słowiańska, Osiecka, strefa inwestycyjna IDEA – etap II i III.”

³² „Budowa nowej drogi łączącej drogę S5 Węzeł Święciechowa z wiaduktem drogowym w ciągu ulicy Wilkowickiej w Lesznie nad linią kolejową Poznań – Wrocław i dalej z Rondem Gronowo”.

niskoemisyjnych autobusów komunikacji miejskiej”, zakupiono niskoemisyjny tabor dla transportu publicznego (osiem szt. autobusów hybrydowych), mobilne biletomaty wraz z oprogramowaniem (26 szt.), wybudowano pętle autobusowe przy ul. Rejtana i ul. Jagielly w Lesznie; w ramach projektu "Inwestycje miasta Leszna wspierające strategie niskoemisyjne" wybudowano automatyczną samojezdną myjnię dla autobusów Miejskiego Zakładu Komunikacji w Lesznie przy ul. Leśnej 4.; w Planie mobilności miejskiej lipiec 2022 realizację zadania przedłużono na kolejne lata;

- po opracowaniu dokumentacji projektowej, trwa uzyskiwanie niezbędnych decyzji dla inwestycji „Budowa nowej drogi łączącej Al. Konstytucji 3 Maja ul. Gronowską wraz z remontem odcinka ul. Gronowskiej (połączenie z DK5) w Lesznie”;
w ramach zadania zostanie wybudowany ciąg pieszo-rowerowy oraz oświetlenie uliczne;
- spośród przewidzianych do instalacji 12 tablic przystankowych w systemie dynamicznej informacji pasażerskiej, zakupiono dwie, zainstalowano je na ul. Krasińskiego i ul. Dąbrowskiego w Lesznie; w Planie mobilności miejskiej lipiec 2022 realizację zadania przedłużono na kolejne lata;
- przewidziane na lata 2022-2027 zadanie „Modernizacja ul. Królowej Jadwigi, Waleriana Wróblewskiego i Krótkiej w Lesznie” zostało przewidziane do realizacji w latach 2024-2025, obecnie został opracowany projekt.

(akta kontroli str. 17-36)

2.3. Łącznie, na wszystkich drogach pozostających w zarządzie Prezydenta Miasta Leszna w okresie od 2018 roku do 2023 roku wzrosła długość dróg dla pieszych i rowerów (z 23,56 km do 52,75 km), dróg dla rowerów (z 6,86 km do 7,18 km), kontrapasów dla rowerów 1,7 km do 4,36 km), nie zmieniła się długość pasów ruchu dla rowerów (0,58 km).

(akta kontroli str. 37-42)

2.4. Według stanu na 31 grudnia 2018 r., w Lesznie istniało pięć stref „Tempo 30”, o łącznej powierzchni 0,26 km², którymi objęto drogi o łącznej długości 27,5 km. W wyniku podejmowanych działań, na 31 grudnia 2023 r. funkcjonowało dziewięć stref „Tempo 30”, o łącznej powierzchni 0,3 km² i obejmujących 32 km bieżące dróg. W analogicznym okresie liczba wyznaczonych stref zamieszkania spadła z 43 do 36, przy jednoczesnym niewielkim spadku objętych nimi powierzchni (z 0,42 km² do 0,4 km²) i długości dróg (z 45,7 km na 44,3 km).

(akta kontroli str. 37-42)

2.5. Według stanu na 31 grudnia 2018 r., w Lesznie funkcjonowały 34 odcinki dróg wyłączone z ruchu o łącznej długości 2,76 km. Na 31 grudnia 2023 r. było ich 35, o łącznej długości 2,86 km.

W ww. okresie wzrosły liczby: skrzyżowań z sygnalizacją świetlną (z 13 do 15); skrzyżowania o ruchu okrężnym – ronda (z 21 do 27); skrzyżowania z wyniesioną powierzchnią (utworzono osiem); skrzyżowania z wyniesioną powierzchnią z przejściem dla pieszych (utworzono pięć); przejścia dla pieszych z sygnalizacją świetlną (z 69 do 78); przejście dla pieszych z wyniesioną powierzchnią (z pięciu do 14); doświetlone przejścia dla pieszych z przejazdami dla rowerów (z 20 do 123); doświetlone przejścia dla pieszych (z 20 do 94); doświetlone przejazdy dla rowerów (utworzono jeden).

We wcześniejszych okresach Urząd nie gromadził danych o liczbie skrzyżowań równorzędnych, według stanu na 31 grudnia 2023 r. było ich 261.

W Lesznie nie występują: skrzyżowania z sygnalizacją świetlną z priorytetem dla ruchu innego niż samochodowy (np. autobusowego, rowerowego, pieszego); przejścia dla pieszych z sygnalizacją świetlną, na których zielone światło dla pieszych zapala się po naciśnięciu przycisku lub po wykryciu zbliżającego się pieszego; przejścia dla pieszych, na których przekroczenie prędkości przez zbliżający się pojazd skutkuje zapaleniem się dla niego czerwonego światła (tzw. inteligentne światła).

(akta kontroli str. 37-42)

2.6. Wprowadzając zmiany organizacji ruchu w rejonie ulic: Zacisze, Śniadeckich, Narutowicza, Marcinkowskiego w Lesznie (strefa „Tempo 30”) uzasadniano, że jest to m.in. odpowiedź na konsultacje społeczne i wnioski (szerzej opisane w pkt. 1.20 wystąpienia pokontrolnego). W obszarze ww. ulic zlokalizowanych było wiele obiektów o charakterze edukacyjnym – szkoły, przedszkola oraz urzędowym. W przedmiotowym obszarze strefy „Tempo 30” znajdują się: Urząd Miasta Leszna, siedziba Straży Miejskiej, III Liceum Ogólnokształcące im. Juliusza Słowackiego w Lesznie, Zespół Szkół Ekonomicznych im. Jana Amosa Komenskigo w Lesznie, Zespół Szkół Nr 4 w Lesznie, I Liceum Ogólnokształcące im. Rodu Leszczyńskich w Lesznie, Bursa Szkolna nr 1 w Lesznie, Przedszkole Miejskie nr 20 w Lesznie, Szkoła Podstawowa nr 2 im. Obrońców Polskiego Morza w Lesznie³³.

(akta kontroli str. 37-42)

2.7. W Lesznie nie wyznaczono śródmiejskiej strefy płatnego parkowania. Dopuszczane jest parkowanie na chodnikach w ciągu dróg gminnych³⁴.

W obowiązującej strefie płatnego parkowania wyznaczono 933 miejsca postojowe (według stanu na 31 grudnia 2023 r.). Liczba miejsc wzrosła: na 31 grudnia 2010 r. było ich 853, a na koniec 2018 r. 913. W strefie płatnego parkowania obowiązuje zróżnicowanie stawek opłaty za parkowanie na dwie wysokości – cena za pierwszą godzinę parkowania wynosiła na 31 grudnia 2023 r. 2 zł i 3,60 zł. Wysokości opłat zostały przyjęte Uchwałą Nr XVI/231/2019 Rady Miejskiej Leszna z 21 listopada 2019 roku w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia w Lesznie Strefy Płatnego Parkowania. Przed przyjęciem ww. uchwały wysokość opłat wynosiła odpowiednio 1,20 zł i 2,40 zł za pierwszą godzinę parkowania. W strefie uwzględniono wydzielenie bezpłatnych miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową dla osób niepełnosprawnych.

Przychody z opłat za parkowanie wynosiły: 1.468.711,26 zł (za 2010 r.); 2.103.035,38 zł (za 2013 r.); 2.753.776,38 zł (za 2018 r.); 3.259.526,34 zł (za 2023 r.).

W Lesznie nie utworzono parkingów typu B+R Bike and Ride” (parkingi przeznaczone dla parkowania rowerów przy przystankach, stacjach i węzłach przesiadkowych

w celu kontynuacji jazdy transportem zbiorowym), „P+G Parkuj i Idź” (parking buforowy na obrzeżach strefy płatnego parkowania przeznaczony dla parkowania samochodów w celu dalszego dojścia pieszego), „P+R Park and Ride” (parking

³³ Co NIK ustaliła przeprowadzając oględziny przestrzeni publicznej w zakresie realizacji założeń polityki zrównoważonego transportu.

³⁴ Parkowanie dopuszczone na chodnikach w ciągu dróg gminnych znakiem D-18 z tabliczką T-30i nie występuje, natomiast są ulice na których dopuszczone jest parkowanie na chodniku oznaczone jest wówczas znakiem B-36 z tabliczką "Nie dotyczy chodnika". MZD nie posiada danych dotyczących liczby takich miejsc parkingowych.

przeznaczony dla parkowania samochodów przy przystankach, stacjach i węzłach przesiadkowych w celu kontynuacji jazdy transportem zbiorowym).

(akta kontroli str. 37-42)

2.8. Liczba czynnych przystanków miejskiej komunikacji zbiorowej w Lesznie w perspektywie długookresowej rosła ze 172 na koniec 2010 r. i 2013 r., 188 na koniec 2018 r. do 196 na koniec 2023 r. W ww. okresie malała przy tym liczba pojazdów miejskiej komunikacji zbiorowej. Było ich odpowiednio: 23, 22, 21, 21 oraz pojemność pojazdów komunikacji miejskiej zbiorowej (liczba pasażerów możliwa do przewiezienia posiadany taborem), odpowiednio: 1.856, 1.746, 1.686, 1.813. Malała również liczba pasażerów miejskiej komunikacji zbiorowej przewiezionych w ciągu roku: 3.098.000 w 2010 r., 2.295.000 w 2013 r., 1.954.000 w 2018 r. i 1.404.283

w 2023 r. Plan Mobilności Miejskiej lipiec 2022 zakładał m.in.: zwiększenie liczby przystanków autobusowych, zwiększenie intensywności kursowania autobusów na poszczególnych trasach, dostosowanie tras do aktualnych potrzeb mieszkańców.

W okresie objętym kontrolą, w Lesznie nie występowały zeroemisyjne pojazdy miejskiej komunikacji zbiorowej, stacje wypożyczeń rowerów lub hulajnóg, ani ogólnodostępne stacje ładowania samochodów elektrycznych³⁵.

(akta kontroli str. 3-16, 37-44)

Plan mobilności miejskiej 2018 wskazywał, że wysokość opłat parkingowych powinna być ustalana w powiązaniu z cenami biletów jednorazowych komunikacji miejskiej

w Lesznie – w taki sposób, aby zachęcać użytkowników samochodów osobowych w większym stopniu do korzystania z transportu publicznego.

Plan mobilności miejskiej luty 2022 wskazywał, że uchwała Nr XXXI/465/2013 Rady Miejskiej Leszna z dnia 26 listopada 2013 roku w sprawie: taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych Miasta Leszna oraz komunikacji podmiejskiej na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa wprowadziła uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów (50% ulgi) dla posiadaczy lub współposiadaczy samochodów osobowych. Miasto w ten sposób starało się zachęcić mieszkańców do przesiadki z indywidualnych środków transportu do komunikacji miejskiej. Ulga została wycofana z taryfy opłat z uwagi na fakt, że kierujący pojazdem nie musi posiadać w trakcie kierowania samochodem osobowym dowodu rejestracyjnego pojazdu. Natomiast idea działania polegała na tym, że pojazd prywatny zostaje w domu, natomiast dokumenty służą pasażerowi do przejazdu transportem zbiorowym z ulgą.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

2.9. Powierzchnia terenów zielonych w Lesznie, na koniec 2023 r. wyniosła 1,228 km², natomiast wód powierzchniowych³⁶ 0,036 km².

W okresie objętym kontrolą realizowano działania wpływające na rozwój i modernizację terenów zielonych – szerzej w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

W Lesznie funkcjonują „parki kieszonkowe” oraz mała architektura na terenach zielonych – ławki, kosze na odpady, stojaki rowerowe etc³⁷.

(akta kontroli str. 37-42)

³⁵ Nie występują w pasie drogowym w zarządzie Prezydenta.

³⁶ Wody w rowach, wody stojące i wody płynące.

³⁷ Patrz przypis nr 33.

2.10. W III kwartale 2018 r. została oddana do użytkowania droga ekspresowa nr S5, stanowiąca obwodnicę Leszna.

W opisanym szerzej w punkcie 1.17 wystąpienia wynikach okresowego pomiaru natężenia ruchu drogowego na wybranych ulicach Leszna wskazano, że otworzenie obwodnicy skutecznie przeniosło ruchu tranzytowy poza zabudowę miejską. Struktura rodzajowa ruchu wskazała na niewielki udział ruchu ciężkiego (4,37%).

(akta kontroli str. 43-44, 140-155)

2.11. Wdrażanie założeń PMM 2018 miało być monitorowane poprzez sporządzanie trzyletnich raportów okresowych oraz zbiorczego raportu na koniec okresu wdrażania Planu, przy czym raporty miały obejmować ogólną ocenę realizacji założeń Planu, ocenę przy wykorzystaniu sugerowanych wskaźników oraz identyfikację napotykanym problemów, dzięki czemu miały przedstawiać zarówno ilościowy,

jak i jakościowy wymiar realizacji Planu. Identyfikacja napotykanym problemów miała w założeniu umożliwić wskazanie ich przyczyn i zaproponowanie rozwiązań. PMM 2018 wskazywał przykładowe wskaźniki w ramach raportów okresowych: liczba pasażerów korzystających z transportu publicznego w ciągu roku; długość ścieżek rowerowych; długość ciągów pieszych / łączna długość dróg i ulic w mieście; liczba pojazdów mijających ustalony punkt w ciągu roku/miesiąca; całkowite zużycie energii przez pojazdy wchodzące w skład taboru gminnego; całkowite zużycie energii odnawialnej przez pojazdy wchodzące w skład taboru publicznego; liczba zakupionych autobusów spełniających najnowsze normy emisji spalania; ilość paliw i biopaliw zużytych na realizację celów transportu miejskiego. Plan mobilności miejskiej 2018 zakładał uszczegółowienie oceny o opinie interesariuszy (MZK, PKP Intercity, Koleje Wielkopolskie, Przewozy Regionalne) oraz opis inwestycji lub działań poczynionych w ramach realizacji Planu, mających wpływ na rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej.

Przewidziana w PMM 2018 zasada monitorowania wdrażania założeń Planu poprzez sporządzanie trzyletnich raportów okresowych oraz zbiorczego raportu na koniec okresu wdrażania Planu, została w Planach mobilności miejskiej luty 2022 i lipiec 2022 zmodyfikowana na zalecenie ich sporządzania. Nie zmieniły się proponowane wskaźniki.

(akta kontroli str. 3-16, 43-44)

Raporty z realizacji zadań zawartych w Planie gospodarki niskoemisyjnej wraz z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Leszna sporządzane były: w 2019 r. za okres od czerwca 2015 r. do grudnia 2017 r. i w 2021 r. za okres od stycznia 2018 r. do grudnia 2019 r. Ich celem było przedstawienie stopnia realizacji działań zaplanowanych w PGN o charakterze krótko- i długookresowym. Wskazywano zużycie energii w mieście (łącznie i w przeliczeniu na mieszkańca) oraz wartość emisji CO₂, zestawiając wartości do osiągniętych w roku bazowym, tj. 2009 r. Raporty opisywały stan realizacji poszczególnych zadań w ujęciu rzeczowym, zaangażowanie finansowe oraz wykonanie wskaźników PGN w poszczególnych latach objętych raportowaniem. Określony w raportach stan realizacji działań stanowił podstawę aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej.

Prezydent wyjaśnił, że PGN jest na bieżąco aktualizowany i poddawany okresowym raportom. Częstkowe efekty podejmowanych działań oceniane są podczas częstych aktualizacji dokumentu, co umożliwia sprawne korygowanie celów i zadań zawartych w PGN i PMM. Zdaniem Prezydenta przekłada się to na możliwość osiągnięcia jak najlepszego efektu zaplanowanych działań i celów. W ramach wykonywania ww. aktualizacji dokonywana jest ewaluacja redukcji zużycia energii i

redukcji emisji CO₂ w odniesieniu do roku bazowego. Podkreślił, że każde zadanie zawarte w Planie gospodarki niskoemisyjnej posiada opis przeprowadzonych w jego ramach działań oraz wyliczony efekt, tj. redukcję energii w MWh/rok lub redukcję emisji CO₂.

Prezydent wskazał ponadto, że Miasto jest obecnie na etapie podpisywania umowy w ramach kolejnej aktualizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej.

W ramach aktualizacji PGN i PMM w 2022 r. dokonano przeglądu zakończonych i realizowanych działań, odpowiednio je modyfikując, rezygnując lub dodając nowe.

(akta kontroli str. 309-333, 407-411)

2.12. Na realizację inwestycji w ramach przyjętych strategii, Leszno poza środkami własnymi, pozyskiwało fundusze, m.in. w ramach:

- działania 2.5 poprawa jakości środowiska miejskiego oś priorytetowa II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2024-2020;
- Projektu pn.: „Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego dla wzmocnienia rozwoju i spójności społeczno- gospodarczej Aglomeracji Leszczyńskiej” finansowany ze środków Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014;
- subwencji ogólnej, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych;
- Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019;
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa 5: Transport, Działanie 5.1. Infrastruktura drogowa regionu, Poddziałanie 5.1.2. Wzmocnienie regionalnego układu powiązań drogowych (drogi powiatowe i gminne);
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach działania 4.2. Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego oś priorytetowa IV infrastruktura drogowa dla miast Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020;
- Funduszu Dróg Samorządowych;
- działania 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego oś priorytetowa II POIS 2024-2020;
- Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014-2020 oś priorytetowa 3, działanie 3.3., poddziałanie 3.3.1;
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa 5: Transport, Działanie 5.1. Infrastruktura drogowa regionu, Poddziałanie 5.1.1. Wzmocnienie regionalnego układu powiązań drogowych;
- Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg;
- WRPO 2014-2020 Oś priorytetowa 3, działanie 3.3. Poddziałanie 3.3.1.

(akta kontroli str. 17-36, 43-44, 309-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto rzetelnie realizowało zaplanowane działania mające stworzyć warunki do korzystania z alternatywnych dla samochodu sposobów przemieszczania się.

W Lesznie podejmowano skuteczne działania służące poprawie warunków ruchu pieszego i rowerowego, wzrostowi bezpieczeństwa wszystkich użytkowników ruchu drogowego, poprawie dostępności do środków transportu zbiorowego. Zapewniono finansowanie wdrożenia w Mieście rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej pozyskując fundusze unijne i krajowe.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | weryfikację postanowień dokumentów planistyczno-strategicznych w zakresie sformułowania mierników, wskaźników i terminów tak, by umożliwiały rzetelny monitoring i ewaluację realizowanych działań. |
| 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, [data] kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Tomasz Juskiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

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