



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.01.2015

P/15/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/069 – Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96764 z dnia 4 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, 16-400 Suwałki, ul. Mickiewicza nr 1 („Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz – Prezydent Miasta Suwałki ¹	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2013–2015 (I półrocze) Miasto Suwałki zapewniło osobom niepełnosprawnym dostęp do publicznego transportu zbiorowego, głównie na skutek wymiany taboru autobusowego. Od 2014 roku komunikacja miejska była realizowana wyłącznie autobusami niskowejściowymi i niskopodłogowymi, a odsetek autobusów dostępnych dla osób niepełnosprawnych (z platformami do wjazdu wózkami i funkcją „przykłąku”) w latach 2013–2015 (na 30 czerwca) wzrósł z 92% do 94%³. Wszystkie autobusy były wyposażone w świecące zewnętrzne tablice informacyjne i system wewnętrznego nagłośnienia oraz posiadały kontrastowe krawędzie podłóg, wydzielone miejsca dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, które oznaczono stosownym piktogramem.

Możliwości przewozu pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej utrudniała jednak infrastruktura przystankowa. Występowały bowiem przystanki autobusowe niedostępne lub trudnodostępne dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, których liczba w okresie objętym kontrolą zmniejszyła się z 39 do 31 (spośród 229 przystanków na 30 czerwca 2015 r.). Usytuowano je bowiem na poziomie jezdni lub na podłożu gruntowym, co nie pozwalało na wykorzystanie pełnej funkcjonalności autobusów niskopodłogowych i niskowejściowych.

Urząd nie dysponował aktualnymi informacjami o stanie dostosowania autobusów komunikacji miejskiej i infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz nie przeprowadził rzetelnej analizy potrzeb tych osób w zakresie usług przewozowych, wymaganej art. 15 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴. W konsekwencji:

¹ Od 22 listopada 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Na 1 stycznia 2013 r. komunikację miejską obsługiwało 36 autobusów (w tym dwa wysokopodłogowe i jeden niskopodłogowy bez platformy wjazdowej i funkcji przykłąku), a na 30 czerwca 2015 r. – 35 autobusów (w tym dwa niskopodłogowe bez platformy wjazdowej i funkcji przykłąku). W 2013 roku zbyte zostały ostatnie dwa autobusy wysokopodłogowe, w związku z czym udział autobusów niskopodłogowych i niskowejściowych w ogólnym stanie taboru od wzrósł z 94% do 100%.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1440. Ustawa zwana dalej „uptz”.

- w styczniu 2014 roku uchwalono Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w którym zamieszczono nierzetelne informacje o stanie dostosowania autobusów i infrastruktury transportowej do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- wybudowano lub przebudowano 21 przystanków, z których ośmiu nie wykorzystywano do zakończenia kontroli, w tym także z powodu znikomej liczby chętnych pasażerów.

Ponadto w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego nie określono pożądanego standardu przewozów i jakości usług przewozowych, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do tego transportu, a także dostępności do infrastruktury przystankowej, tj. elementów wymaganych § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b i c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych w planowaniu i organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie miasta Suwałki

Opis stanu
faktycznego

1.1. Miasto Suwałki („organizator”) powierzyło⁶ prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Suwałkach Spółka z o.o. („PGK” lub „operator”), z którym w dniu 3 czerwca 2009 r. podpisano umowę na świadczenie usług publicznych w lokalnym transporcie zbiorowym⁷ (zwaną dalej „umową o świadczenie usług transportowych”). (dowód: akta kontroli str. 102-128)

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Suwałki („plan transportowy”)⁸ przyjęto uchwałą Nr XLV/494/2014 Rady Miejskiej z dnia 29 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 15-88 i 185)

1.2. Zadania organizatora wynikające z uptz przypisano do realizacji inspektorowi Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu („WOŚiGK”). Funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego realizował PGK, a obowiązek zamieszczania rozkładów jazdy, ustawiania audiowizualnych informacji przystankowych, znaków i słupków przystankowych wraz z oznaczeniem poszczególnych linii należał do Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach („ZDiZ”). Jednostka ta zarządzała także drogami publicznymi, w zakresie określonym art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ i zobowiązana była do prowadzenia prac remontowo-konserwacyjnych dróg, w tym przystanków komunikacyjnych. ZDiZ nie planował i nie zlecał budowy i modernizacji dróg, ponieważ pełnienie funkcji inwestora budowy i przebudowy należało do zadań Wydziału Inwestycji Urzędu, a zlecanie tych prac – w przypadkach zamówień publicznych powyżej 30.000 euro – do Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu, w którym m.in. przygotowywano specyfikacje istotnych warunków zamówień. (dowód: akta kontroli str. 7-9 i 139-142)

1.3. Urząd nie ustalił potrzeb transportowych osób niepełnosprawnych i osób z ograniczoną sprawnością ruchową. Nie przeprowadzono bowiem badań i analiz własnych w tym zakresie ani nie pozyskano informacji w tej sprawie ze źródeł zewnętrznych¹⁰, wymaganych art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz (problematykę tę szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Zlecona zaś 23 stycznia 2015 r. (podmiotowi zewnętrznemu) analiza funkcjonowania komunikacji miejskiej¹¹

⁵ Dz. U. Nr 117, poz. 684. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie planu transportowego”.

⁶ Uchwałą Nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej z dnia 27 maja 2009 r.

⁷ Umowę z PGK podpisano na okres do 30 czerwca 2019 r.

⁸ Plan transportowy ogłoszony został w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 31 stycznia 2014 r., poz. 453.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

¹⁰ Na przykład: wnioski, informacje prasowe i pozyskiwane od organizacji pozarządowych.

¹¹ Zlecona za 48 tys. zł analiza funkcjonowania komunikacji miejskiej obejmowała badanie potoków pasażerskich na wszystkich liniach komunikacyjnych, analizę wyników badań i przedstawianie wniosków oraz propozycji zmian.

nie objęła tych zagadnień. Nie poinformowano też mieszkańców o możliwości zgłaszania opinii i uwag o nieprawidłowościach oraz możliwych usprawnieniach w dostępie osób niepełnosprawnych do publicznego transportu zbiorowego (np. na własnej stronie internetowej lub w prasie lokalnej). (dowód: akta kontroli str. 11-13, 15-90, 93-100)

1.4. W latach 2013–2015 (I półrocze) w Urzędzie nie przeprowadzono analizy ryzyka związanego z monitorowaniem, planowaniem, organizowaniem i zarządzaniem publicznym transportem drogowych. Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie ma obowiązku przeprowadzenia takiej analizy. Dodał, że powyższa działalność jest pod stałym, bieżącym nadzorem ze strony Urzędu oraz jest przedmiotem analiz w zakresie usług przewozowych i optymalizacji organizacji i zarządzania. (dowód: akta kontroli str. 12 i 189)

W Urzędzie zapewniono możliwość prowadzenia kontroli realizacji usługi publicznego transportu zbiorowego i dokonywania jej ocen, poprzez:

- wykorzystanie programów komputerowych („Taran” i „BussMan”), umożliwiających stały wgląd w stan bieżącej realizacji zadań wykonywanych przez operatora, co m.in. pozwalało na uzyskiwanie takich informacji jak: punktualność kursowania autobusów, faktyczny przebiegu trasy danego autobusu, średni przejazd na trasie, liczba biletów skasowanych w autobusach, liczba pasażerów korzystających z niektórych autobusów,
- zobowiązanie operatora do składania kwartalnych informacji o otrzymanych i załatwionych skargach (§ 9 ust. 3 umowy o świadczenie usług transportowych), w celu umożliwienia badania jakości usług świadczonych przez operatora,
- kontrole operatora w celu oceny stanu czystości pojazdów i przystanków komunikacji miejskiej (§ 9 ust. 4 umowy o świadczenie usług transportowych), których w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 17 (badano m.in. stan czystości autobusów i przystanków autobusowych, stopień wykorzystania pojazdów przez podróżnych oraz prawidłowość publikowania rozkładów jazdy),
- możliwość naliczenia kar, m.in. z tytułu: [1] nieobniżenia podłogi autobusu na przystanku autobusowym na sygnał lub ustny wniosek osoby znajdującej się wewnątrz pojazdu bądź w przypadku oczekiwania na przystanku osoby o widocznej ograniczonej sprawności, osoby na wózku inwalidzkim lub osoby z wózkiem dla dzieci, [2] nieużycia pochylni przy wsiadaniu lub wysiadaniu z pojazdu osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim (po 30 zł). W okresie objętym kontrolą nie nałożono kar z tytułu tych zdarzeń, ponieważ ich nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 106-128, 134-135, 138, 141 i 271)

Nie dokonywano kontroli i ocen realizacji usług publicznego transportu zbiorowego w zakresie dostępu dla osób niepełnosprawnych, ponieważ – jak wyjaśnił – Prezydent Miasta – nie wystąpiły przesłanki dokonania takiej oceny oraz nie otrzymano żadnych sygnałów o nieprawidłowościach uzasadniających przeprowadzenie takich kontroli i ocen.

(dowód: akta kontroli str. 11-12 i 267)

1.5. W uchwalonym w 2014 roku (nieaktualizowanym) planie transportowym, w zakresie dostosowania komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych odnotowano, że oferta komunikacyjna jest w pełni dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, bowiem PGK dysponuje 34 niskopodłogowymi autobusami, wyposażonymi w podłogę obniżającą się do 28 cm. „Aby poinformować kierowcę o żądaniu dodatkowego obniżenia podłogi (tzw. „przykłęku”), należy nacisnąć przycisk oznaczony piktogramem. Przycisk umieszczony jest zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz autobusu”. Ponadto znalazła się w nim informacja, iż: „Wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają autobusy niskopodłogowe wymaga zlokalizowania przystanku przy drodze z chodnikiem powyżej poziomu jezdni. Warunku tego nie spełnia 9 przystanków suwalskiej komunikacji miejskiej” (z 223 istniejących). Faktyczny stan dostosowania autobusów komunikacji miejskiej i infrastruktury przystankowej do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich omówiono w pkt. 2 i pkt. 3 niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 37-38 i 71-72)

Przed uchwaleniem planu transportowego, projekt tego dokumentu podany został do publicznej wiadomości, stosowanie do wymogów art. 10 ust. 1 uptz. Nie zgłoszono do niego żadnych uwag i wniosków. (dowód: akta kontroli str. 91-92)

1.6. Przebieg linii autobusowych (16 w 2013 roku i 18 w I półroczu 2015 roku) uwzględniał miejsca odwiedzane przez osoby niepełnosprawne, np.: szkoły integracyjne, specjalne oraz inne placówki edukacyjne przeznaczone dla osób niepełnosprawnych, urzędy i podmioty prowadzące działalność leczniczą. (dowód: akta kontroli str. 101)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono osiem zmian rozkładu jazdy, uwzględniając dostępność transportu publicznego (realizowanego autobusami niskopodłogowymi i niskowejściowymi) dla potrzeb osób niepełnosprawnych, poprzez dostosowanie godzin odjazdu autobusów do godzin funkcjonowania instytucji i placówek, z których osoby te najczęściej korzystały. (dowód: akta kontroli str. 131-132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym i niepełnym rozpoznaniu potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, co uchybiało art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz. W konsekwencji:

1. Zapisy – uchwalonego w styczniu 2014 roku – planu transportowego, dotyczące potrzeb osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie usług przewozowych (wymagane art. 12 ust 2 pkt. 4 uptz oraz § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie planu transportowego) ograniczono do nierzetelnych stwierdzeń, że:

- oferta komunikacyjna jest w pełni dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, bowiem PGK dysponuje 34 niskopodłogowymi autobusami, wyposażonymi w podłogę obniżającą się do 28 cm;
- „Aby poinformować kierowcę o żądaniu dodatkowego obniżenia podłogi (tzw. „przykłęku”), należy nacisnąć przycisk oznaczony piktogramem. Przycisk umieszczony jest zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz autobusu”;
- „Wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają autobusy niskopodłogowe wymaga zlokalizowania przystanku przy drodze z chodnikiem powyżej poziomu jezdni. Warunku tego nie spełnia 9 przystanków suwalskiej komunikacji miejskiej” (z 223 wyznaczonych). (dowód: akta kontroli str. 37-38 i 71-72)

Faktycznie bowiem na koniec 2013 roku na terenie Suwałk znajdowało się 41 przystanków nie posiadających peronu (o 32 więcej od liczby podanej w planie transportowym), zaś do obsługi linii komunikacyjnych PGK wykorzystywało 19 autobusów niskowejściowych i 15 autobusów niskopodłogowych, w tym jeden, z którego nie mogły korzystać osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, ponieważ nie posiadał możliwości obniżania podłogi (tzw. przykłęku) oraz platformy wjazdowej (szerzej problematykę tę omówiono w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego).

2. W planie transportowym nie określono też standardu przewozów i jakości usług przewozowych, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia: dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego, a także dostępności do infrastruktury przystankowej, wymaganych § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b i c rozporządzenia w sprawie planu transportowego. (dowód: akta kontroli str. 37-38 i 71-72, 286-287)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „Potrzeby przewozowe osób niepełnosprawnych nie różnią się w Suwałkach od potrzeb w innych miastach, opisanych w literaturze fachowej. Potrzeby te znajdują również odzwierciedlenie w przepisach prawa i normach stosowanych w komunikacji miejskiej.” Dodał, że uzupełnieniem oferty komunikacji miejskiej dla osób niepełnosprawnych jest indywidualny przewóz osób niepełnosprawnych specjalnymi pojazdami dostosowanymi do transportu osób niepełnosprawnych we wskazane miejsce. Prezydent Miasta podniósł, że budując oraz

modernizując zatoki autobusowe i przystanki kierowano się obowiązującymi przepisami i normami, co powoduje, że obiekty te są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie ma potrzeby definiowania standardów w sytuacji jasnych przepisów w tym zakresie. Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynikało, że opracowując projekt planu transportowego nie zweryfikowano danych o przystankach i autobusach.

(dowód: akta kontroli str. 188-189, 283-284 i 287-288)

3. W latach 2013–2015 I (półrocze) wybudowano 10 przystanków autobusowych (kosztem 524,3 tys. zł) i przebudowano 11 (za 605,7 tys. zł), z których sześć¹² wybudowanych za 336,6 tys. zł i dwa¹³ przebudowane za 94 tys. zł na dzień zakończenia kontroli NIK nie było wykorzystywanych. Sześciu z nich nie włączono do obsługi linii komunikacyjnych, mimo upływu od 2,5 miesiąca do 21 miesięcy od zakończenia inwestycji w ramach, których je zrealizowano, jeden (przy ul. Utrata) – którego przebudowę zakończono w październiku 2015 roku – nie był wykorzystywany od 2003 roku, a kolejny (przy ul. 24 Sierpnia) wykorzystywany był jedynie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2015 r. do obsługi nowopowstałej linii komunikacyjnej, której przebieg zmieniono, a przystanek zlikwidowano, na skutek małego zainteresowania pasażerów (korzystało z niego kilka osób tygodniowo).

W związku z niewykorzystywaniem, wiaty wzniesione na pięciu z tych przystanków¹⁴, wybudowanych bądź przebudowanych w ramach projektów współfinansowanych środkami RPO WP, przeniesiono w inne miejsce, w tym:

- dwie (o wartości 23,4 tys. zł) z przystanków przy ul. Reja i Kościuszki przeniesiono na ul. Nowomiejską i Wojska Polskiego, po uzyskaniu zgody Instytucji Zarządzającej (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego),
- jedną wiatę (o wartości 14,1 tys. zł) z przystanku przy ul. Reja przeniesiono bez zgody Instytucji Zarządzającej, a kolejne dwie (o wartości 18,4 tys. zł) z przystanków przy ul. 24 Sierpnia w dniach 23 i 24 września 2015 r. przeniesiono w inne lokalizacje, mimo iż pismem z 28 sierpnia 2015 r. Instytucja Zarządzająca nie wyraziła na to zgody.

W myśl umów o dofinansowanie projektów pn. „Przebudowa układu komunikacyjnego w Śródmieściu Suwałk (przebiecie ul. Wigierskiej do ul. Grunwaldzkiej z budową mostu na rzece Czarna Hańcza)” i pn. „Przebudowa układu komunikacyjnego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 655 w Suwałkach II etap”, w ramach których wybudowano przystanki przy ul. Kościuszki, Reja i 24 Sierpnia, Beneficjent zobowiązał się do informowania Instytucji Zarządzającej o wszelkich okolicznościach mogących powodować zasadniczą modyfikację Projektu. Prezydent Miasta wyjaśnił, że polecenie przeniesienia dwu wiat przystankowych z ul. 24 Sierpnia wydane zostało w czasie dokonywania zmiany na stanowisku Naczelnika WOŚiGK, co w jego ocenie utrudniło podjęcie właściwej decyzji. Jednocześnie dodał, że w celu wyjaśnienia powyższej sprawy 23 października 2015 r. ponownie wystąpił do Urzędu Marszałkowskiego o uzyskanie zgody na przeniesienie wiat z przedmiotowych dwóch przystanków. Odnosnie przeniesienia wiat z dwóch przystanków przy ul. Reja, chociaż zgoda Instytucji Zarządzającej dotyczyła jednego przystanku, p.o. Naczelnika WOŚiGK wyjaśniła, że było

¹² Cztery z tych przystanków (po dwa przy ul. 24 Sierpnia i ul. Reja) wybudowano za łącznie 234,3 tys. zł w ramach projektów pn. „Przebudowa układu komunikacyjnego w Śródmieściu Suwałk (przebiecie ul. Wigierskiej do ul. Grunwaldzkiej z budową mostu na rzece Czarna Hańcza)” o wartości 18.454,6 tys. zł i „Przebudowa układu komunikacyjnego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 655 w Suwałkach II etap” o wartości 14.441,1 tys. – dofinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 (zwanego dalej RPO WP), piąty przystanek (przy ul. Nowomiejskiej) – za 50,3 tys. zł w ramach inwestycji o wartości 2.821,8 tys. zł, dofinansowanej kwotą 1.366,4 tys. zł z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych II etap Bezpieczeństwo, Dostępność, Rozwój (zwanego dalej „NPPDL”), a szósty (przy ul. Klonowej) – za 52,0 tys. zł w ramach projektu pn. „Budowa ronda na skrzyżowaniach ulic Klonowej i Różanej” (o wartości 469,7 tys. zł) zrealizowanego ze środków własnych.

¹³ Jeden z nich (przy ul. Kościuszki) przebudowano za kwotę 58,2 tys. zł w ramach pierwszego z projektów wymienionego w poprzednim przypisie, a drugi (przy ul. Utrata) – za kwotę 35,8 tys. zł w ramach projektu pn. „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie” o wartości 58.951,4 tys. zł (dofinansowanego z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (zwanego dalej PO RPW)).

¹⁴ Koszt przeniesienia wiat z tych pięciu przystanków został oszacowany na około 1 tys. zł.

to konsekwencją błędu w piśmie przygotowanym przez pracownika Wydziału. Prezydent Miasta wyjaśnił ponadto, że: „Niektóre przystanki wybudowane w ramach realizowanych w latach 2013–2015 inwestycji nie są aktualnie wykorzystywane, ale są przewidziane do objęcia komunikacją zbiorową w najbliższej przyszłości. Racjonalność wydatkowania środków publicznych nakazuje w przypadku realizacji inwestycji drogowej zaprojektowanie jej nie tylko pod aktualne potrzeby, ale również pod przewidywane potrzeby. Specjaliści szacują, że w przypadku budowy przystanku już po zakończeniu inwestycji należałoby ponieść nakłady o około 25 tys. zł wyższe w przeliczeniu na jeden przystanek, niż realizując ten przystanek w ramach kompleksowej inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 7, 136-137, 179-180, 182-184, 213-214, 250-270 i 359-416)

Według informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK z Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej, siedem z ośmiu nieużytkowanych dotąd przystanków ma być wykorzystywanych do obsługi linii komunikacyjnych od 2016 roku, bowiem w oparciu o wyniki badań marketingowych – przeprowadzonych od stycznia do sierpnia 2015 roku – na zlecenie Urzędu oraz nieudokumentowanych bieżących obserwacji kierowców stwierdzono zainteresowanie mieszkańców uruchomieniem tych przystanków.

(dowód: akta kontroli str. 295-298)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że planowanie lokalizacji nowych przystanków następuje na etapie projektowania inwestycji i uwzględnia wnioski zarządcy drogi oraz operatora komunikacji miejskiej, a na tym etapie, niejednokrotnie trudno jest przewidzieć w jakim stopniu przystanki będą w przyszłości wykorzystywane. Sieć komunikacji miejskiej ulega zmianom, a dążenie do podniesienia efektywności wykorzystania wiat przystankowych powoduje, iż przenoszono je na przystanki wykorzystywane w większym stopniu, niż te na których były zainstalowane. (dowód: akta kontroli str. 295-296, 303-357 i 419-421)

Z opisanych okoliczności i wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że na etapie lokalizacji nowobudowanych przystanków nie dokonano właściwego i pełnego rozpoznania oraz analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym.

Ocena częściowa

Organizator dokonał podziału kompetencji, odpowiedzialności i nadzoru merytorycznego, pomiędzy Urzędem, operatorem tego transportu oraz zarządem dróg, w sposób umożliwiający skuteczną realizację zadań w zakresie organizacji i prowadzenia transportu zbiorowego. Nie przeprowadzono jednak rzetelnego i pełnego rozpoznania potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, wymaganych art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz.

2. Dostosowanie pojazdów komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Świadczenie przez operatora usług publicznego transportu zbiorowego odbywało się na podstawie umowy zawartej w 2009 roku, tj. przed wejściem w życie przepisów uptz, w tym art. 25 ust. 3 pkt 5 tej ustawy, zobowiązującego do określenia – w umowie transportowej – wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Zawarta przez Miasto Suwałki umowa transportowa nie została zaktualizowana w tym zakresie, jednak kwestia ta miała częściowe odzwierciedlenie w:

- § 6 umowy, w którym zapisano, że operator będzie zwiększał dostępność komunikacji miejskiej dla osób z ograniczoną sprawnością ruchową i w tym celu wszystkie zakupywane autobusy będą pojazdami niskopodłogowymi (nie określono innych wymogów);
- postanowieniach umowy dotyczących kar umownych, przewidzianych m.in. za:
 - nieobniżenie podłogi autobusu na przystanku autobusowym, na sygnał lub ustny wniosek osoby znajdującej się wewnątrz pojazdu bądź w przypadku oczekiwania

na przystanku osoby o widocznej ograniczonej sprawności, osoby na wózku inwalidzkim lub osoby z wózkiem dla dzieci,

- nieużycie pochylni przy wsiadaniu lub wysiadaniu z pojazdu osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim. (dowód: akta kontroli str. 102-128)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w jego ocenie wystarczającym było zobowiązanie PGK do zakupu autobusów niskopodłogowych. Dodał, że w przypadkach zakupu autobusów używanych są one w miarę możliwości przysposabiane i doposażane pod kątem osób niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 102-128 i 188-189)

2.2. Urząd nie posiadał aktualnych informacji o faktycznym stanie dostosowania taboru operatora do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jedynym dokumentem (zawierającym niepełne dane), jaki w tym zakresie posiadano, był plan transportowy (co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 130)

Z ustaleń kontroli NIK prowadzonej równolegle u operatora publicznego transportu zbiorowego (PGK) wynika, że na 1 stycznia 2013 r. dysponował on 36 autobusami, w tym 19 niskopodłogowymi (52,8% ogółu), 15 niskowejściowymi (41,7%) i dwoma wysokopodłogowymi (5,5%), zaś w I półroczu 2015 roku – 35 autobusami, w tym 22 niskopodłogowymi (62,9%) i 13 niskowejściowymi (37,1%). W międzyczasie z eksploatacji wycofano cztery autobusy, w tym oba wysokopodłogowe i dwa niskowejściowe, zaś zakupiono trzy używane autobusy niskopodłogowe. Wszystkie użytkowane autobusy posiadały:

- świecące zewnętrzne tablice informacyjne i system wewnętrznego nagłośnienia (wewnętrzny system wizualny na koniec I półroczu 2015 roku znajdował się w 32 autobusach, tj. 91,4% posiadanych),
- kontrastowe krawędzie podłóg, wydzielone miejsca dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, które oznaczono stosownym piktogramem.

Według stanu na 30 czerwca 2015 r. 33 z 35 autobusów posiadało platformy do wjazdu wózkiem i funkcję „przykłąku”. (dowód: akta kontroli str. 271-283, 291-294)

Ogłędziny autobusów¹⁵ przeprowadzone przy udziale specjalisty – osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim, w ramach kontroli NIK przeprowadzonej w PGK wykazały, jednak że:

- dwa autobusy, tj. M 317 (zakupiony w 2009 roku) i M A-23 (zakupiony w 2014 roku) nie były dostępne dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim, ponieważ nie posiadały rozkładanych platform wejściowych i tzw. „przykłąku” (były to jedyne dwa autobusy tych typów użytkowane przez operatora),
- do dwóch typów autobusów osoby niepełnosprawne na wózku inwalidzkim miały utrudniony dostęp, ze względu na stromy wjazd wynikający ze zbyt krótkiej długości rozkładanej platformy wejściowej (operator użytkował ogółem cztery autobusy tych typów: trzy S U 2 i jeden J 081),
- trzech typów autobusów nie wyposażono w pasy bezpieczeństwa – były zamontowane poręcze do przytrzymywania (operator użytkował cztery autobusy tych typów: M 317, M A-23 i dwa MB O 530G),
- trzy typy autobusów nie posiadały zewnętrznego przycisku umożliwiającego osobie niepełnosprawnej zasygnalizowanie kierowcy zamiaru wejścia do autobusu (operator użytkował cztery autobusy tych typów: po jednym typu M 317 i M A-23 oraz dwa MB O 530G). (dowód: akta kontroli str. 151-158, 283)

Przejazdy sześcioma autobusami, na sześciu liniach komunikacyjnych (z udziałem osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim) wykazały, że:

¹⁵ Ogłędzinom poddano siedem autobusów, po jednym z każdego z typów, eksploatowanych przez operatora.

- liczba przewożonych w tym czasie pasażerów zapewniała swobodne wsiadanie, zajęcie miejsca i wysiadanie osoby niepełnosprawnej,
- we wszystkich przypadkach kierowcy pomogli osobie niepełnosprawnej wsiąść do autobusu, w tym w pięciu przypadkach przygotowali platformy, po uzyskaniu sygnału od osoby niepełnosprawnej o zamiarze wyjścia z autobusu (w jednym przypadku rozłożenia platformy dokonał inny pasażer, który jako pierwszy zaoferował pomoc),
- żaden z kierowców nie zaproponował pomocy w zapięciu pasów przytrzymujących wózek w czasie jazdy (pasów tych nie było w dwóch pojazdach).

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie nabywał i nie dostarczał autobusów do prowadzenia komunikacji miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 11)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niewystarczającym jest zobowiązanie (umową o świadczeniu usług transportowych) operatora do dokonywania wyłącznie zakupów autobusów niskopodłogowych, bez doprecyzowania innych wymogów, jakie te autobusy powinny spełniać. Przestrzegając tego wymogu, PGK w dniu 19 maja 2014 r. zakupiło niskopodłogowy autobus (wykorzystywany do przewozu pasażerów w godzinach szczytu do Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej), który nie posiadał platformy do wjazdu wózkiem inwalidzkim i funkcji tzw. przykłęku, co powodowało, iż nie był on dostępny dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim. (dowód: akta kontroli str. 95-128 i 285)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo zwiększenia się odsetka autobusów niskopodłogowych w ogólnym stanie eksploatowanego taboru miejskiej komunikacji autobusowej (z 53% do 63%) i wyeliminowania pojazdów wysokopodłogowych, występowały utrudnienia w dostępie osób niepełnosprawnych do miejskiej komunikacji autobusowej. Do obsługi dwóch linii wykorzystywano bowiem dwa autobusy, z których nie mogły korzystać osoby niepełnosprawne, poruszające się na wózku inwalidzkim. Utrudniony dostęp do autobusów dla powyższej grupy pasażerów występował także w przypadku czterech autobusów posiadających platformę wejściową o zbyt krótkiej długości oraz czterech innych pojazdów, w których nie było zewnętrznego przycisku umożliwiającego osobie niepełnosprawnej zasygnalizowanie kierowcy zamiaru wejścia do autobusu. Zapewnieniu pełnego dostosowania autobusów komunikacji miejskiej do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich nie sprzyjały postanowienia umowy o świadczeniu usług transportowych, które nie określały szczegółowych wymagań w stosunku do pojazdów zakupywanych przez operatora oraz brak aktualnych informacji o stanie dostosowania taboru do potrzeb takich osób.

3. Dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie nie zdefiniowano standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, które w myśl art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a uptz stanowią jeden z elementów organizowania publicznego transportu zbiorowego. Prezydent Miasta podał w swoich wyjaśnieniach, że nie ma obowiązku prawnego opracowania takich standardów. Dodał, że miejskie przystanki autobusowe są budowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami, co powoduje, iż są one przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 12 i 186-189)

3.2. W latach 2013–2015 (I półrocze) liczba przystanków na terenie Suwałk wzrosła z 223 do 229 (o 3%). Jak wykazała kontrola prowadzona równolegle w Zarządzie Dróg i Zieleni w Suwałkach, w kolejnych z tych lat co najmniej: 39 (17,5% ogólnej liczby), 41 (18%), 40 (17,6%) i 31 (13,5%) przystanków było niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie były one bowiem usytuowane przy drodze z chodnikiem położonym powyżej poziomu jezdni (część z nich posadowiono bezpośrednio na podłożu gruntowym). W tym okresie Urząd zlecił wybudowanie 10 nowych i przebudowę 11 istniejących

przystanków autobusowych. Oględziny 10 z nich oraz analiza dokumentacji projektowej wykazała, że:

1. Przystanki zaprojektowano i wybudowano z zachowaniem wymogów § 119 ust. 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁶. (dowód: akta kontroli str. 143-149 i 159-174)
2. Przystanki pozbawione były barier architektonicznych i zapewniały dobry dostęp dla osób niepełnosprawnych i poruszających się na wózkach inwalidzkich, z wyjątkiem przystanku wybudowanego w 2013 roku przy ulicy Wigierskiej, na którym wiatę przystankową i stojak informacyjny (z rozkładem jazdy) posadowiono na nieutwardzonym terenie, poza peronem przystankowym. Utrudniało to osobie poruszającej się na wózku inwalidzkim dotarcie do wiaty i zapoznanie się z rozkładem jazdy. Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że odbiór robót odbył się w okresie zimowym (29.01.2014 r.), co spowodowało, iż zgodzono się, aby przestawienie wiaty i stojaka informacyjnego dokonano w okresie wiosennym. Dotychczas usterki tej (oraz wielu innych) nie usunięto, co spowodowało wszczęcia przez Urząd stosownego postępowania sądowego. (dowód: akta kontroli str. 159-172)

Dwa z jedenastu przystanków przebudowanych i sześć z 10 przystanków autobusowych wybudowanych w okresie objętym kontrolą za 430,6 tys. zł (w tym siedem – przy udziale środków uzyskanych z RPO WP, PORPW i NPPDL) nie było użytkowanych w ramach miejskiej komunikacji autobusowej. Siedmiu z nich nie objęto bowiem trasami wyznaczonych dla linii komunikacyjnych, a jeden wyłączono z eksploatacji, na skutek małego wykorzystania przez pasażerów. Pięć wiat z tych przystanków przeniesiono na przystanki zlokalizowane przy innych ulicach, co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 179-184, 252-253 i 255-258)

W wyniku oględzin 16 przystanków autobusowych, które w tym samym czasie nie były remontowane i modernizowane stwierdzono, że do przystanku położonego:

- przy dworcu PKP utrudniony był dostęp, ponieważ dojazd do niego wykonany był z kamienia i zagęszczonego żwiru, a przystanek posadowiono na utwardzonym podłożu, bez wykonania peronu przystankowego,
- w centrum miasta nie było dostępu dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, gdyż dojście ograniczały wystające obrzeża trawnikowe, zabezpieczające rosnące obok drzewa, powodując że szerokość dojazdu wynosiła około 55 cm.

Prezydent Miasta przyznał, że: na terenie Suwałk występują przystanki niedostosowane do potrzeb obsługi osób niepełnosprawnych. Dodał, że: „Miasto ma tego świadomość i sukcesywnie rozwiązuje ten problem”. (dowód: akta kontroli str. 193 i 271-282)

3.3. W ramach prac remontowych dróg, wykonanych w okresie objętym kontrolą, zastosowano utwardzone podłoże (chodnik) w miejsce wcześniejszego podłoża gruntowego na 17 przystankach autobusowych oraz usunięto przeszkody architektoniczne na 110 przejściach dla pieszych, na których dokonano obniżenia krawężników, utrudniających poruszanie się osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich. (dowód: akta kontroli str. 288-289)

3.4. Urząd nie posiadał aktualnej wiedzy, które z przystanków autobusowych spełniały wymogi określone przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg i były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (poza 21 przystankami wybudowanymi i zmodernizowanymi), co wynikało z braku danych w tym zakresie u zarządcy dróg miejskich, który nie odnotowywał wymaganych danych ewidencyjnych w książkach dróg, prowadzonych w ramach ewidencji dróg i obiektów mostowych.

¹⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg”.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą w niewielkim stopniu poprawiła się dostępność infrastruktury przystankowej dla osób niepełnosprawnych i osób z utrudnieniami ruchowymi. Wybudowano bądź przebudowano 21 przystanków (w tym 20 w pełni dostępnych dla osób niepełnosprawnych, a na trzech z nich wprowadzono także udogodnienia dla osób słabowidzących), z których osiem nie było wykorzystywanych. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. na terenie miasta pozostało 31 przystanków niedostępnych lub trudno dostępnych dla osób niepełnosprawnych, szczególnie poruszających się na wózkach inwalidzkich. Organizator nie znał liczby przystanków, które mogą nie spełniać wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg lub być niedostępne dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich.

4. Zapewnienie przeszkolenia pracowników w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym

Opis stanu
faktycznego

Organizator nie zatrudniał pracowników, którzy bezpośrednio zajmowali się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi. Dystrybucję biletów oraz prowadzenie kontroli biletów miejskiej komunikacji autobusowej powierzono podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 5 i 7-9)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny skontrolowanej działalności, z uwagi na brak zdarzeń będących przedmiotem oceny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Pozyskanie rzetelnych informacji o stanie dostosowania autobusów komunikacji miejskiej i infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.
2. Uzupełnienie planu transportowego o:
 - potrzeby transportowe osób niepełnosprawnych i osób z ograniczoną sprawnością ruchową,
 - standardy przewozów i jakości usług przewozowych, uwzględniające potrzebę zapewnienia dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego, w tym do infrastruktury przystankowej.
3. Dokonywanie zmian w infrastrukturze przystankowej wybudowanej w ramach projektów dofinansowanych środkami z budżetu UE, po uzyskaniu zgody Instytucji Zarządzającej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 27 listopada 2015 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Henryk Dąbrowski

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis