



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.019.04.2016

P/16/061

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/061 – Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy 1. Andrzej Maciejki – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/92/2016 z 10 listopada 2016 r.
2. Jan Pierzyński – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/93/2016 z 10 listopada 2016 r. i nr LBY/69/2017 z 16 maja 2017 r.
3. Mateusz Grynicz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/114/2016 z 7 grudnia 2016 r., nr LBY/70/2017 z 16 maja 2017 r. i nr LBY/103/2017 z 19 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta Torunia, Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia²

(dowód: akta kontroli str. 657)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2011-2016 potrzeby Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego⁴ w miarę posiadanych możliwości (zwłaszcza finansowych) były uwzględniane przez Miasto przy planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym. Izba zauważa spójność działań Urzędu w tym zakresie. Działania te przyczyniły się do zintegrowania systemu publicznego transportu zbiorowego oraz poprawy jego atrakcyjności w stosunku do transportu indywidualnego.

Rozwiązania przyjęte w Planie transportowym⁵ sprzyjały osiągnięciu założonych celów. Zaplanowane działania wiązały się z realizacją inwestycji, które m.in.: zmniejszały negatywne oddziaływanie transportu na środowisko; zapewniały większą dostępność do usług transportu publicznego, w tym dla osób niepełnosprawnych; zapewniały wyższej jakości usługi transportowe i uprzywilejowanie pojazdów transportu zbiorowego w ruchu drogowym; integrowały transport publiczny.

Istotne znaczenie w realizacji założonych celów miały dwa projekty unijne: „Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007-2013” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P na lata 2007-2013 oraz „Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT City” w ramach Programu

¹ Dalej: „Urząd”.

² Wybrany 10 listopada 2002 r.

³ 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.

⁴ Dalej: „B-TOM”.

⁵ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Torunia, przyjęty uchwałą Nr 630/13 Rady Miasta Torunia z dnia 24 października 2013 r. w sprawie Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Torunia na lata 2013-2035 (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2013 r. poz. 3199); dalej: „Plan transportowy”.

Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Realizacja tych projektów dawała podstawę do poprawy atrakcyjności oferty przewozowej i dostępności do komunikacji szynowej dla mieszkańców, w tym osób niepełnosprawnych, starszych i z małymi dziećmi, przyczyniła się do stworzenia dogodnych węzłów przesiadkowych dla pasażerów, szczególnie w układzie autobus – tramwaj, transport miejski – transport kolejowy oraz podniosła komfort podróży poprzez poprawę infrastruktury przystankowej, modernizację taboru i skrócenie czasu podróży.

W celu zintegrowania połączeń w ramach przewozów pasażerskich na obszarze Torunia z innymi liniami komunikacyjnymi na obszarze B-TOM podjęto szereg działań, w szczególności: zmodernizowano dworzec Toruń Główny⁶, zwiększając jego dostępność komunikacyjną, wybudowano węzeł przesiadkowy przy dworcu Toruń Miasto, realizowano wspólną taryfę biletową na przejazdy w relacji Bydgoszcz – Toruń (BiT) i w relacji Włocławek – Toruń (WiT), rozszerzono komunikację miejską organizowaną przez Gminę Miasto Toruń na gminy Lubicz, Obrowo i Zławieś Wielka. Rozwiązania taryfowe, sprzedaż biletów za pomocą telefonów komórkowych ułatwiały komunikację pomiędzy różnymi środkami transportu i zachęcały do korzystania z transportu publicznego. Zmiany w zakresie układu linii komunikacyjnych oraz częstotliwości kursowania autobusów i tramwajów konsultowano z mieszkańcami. Dobre skomunikowanie dworców PKP zapewniały linie komunikacji miejskiej autobusowej, a w przypadku dworców Toruń Miasto i Toruń Wschodni również linie tramwajowe.

Trzy węzły przesiadkowe (Toruń Główny, Toruń Wschodni, Toruń Miasto) dysponowały miejscami typu Park&Ride, a dwa z nich typu Bike&Ride, co ułatwiało możliwość przesiadki z samochodu lub z roweru na pociąg.

Normy jakości oraz standardy wyposażenia środków transportu określone w umowie transportowej z 28 grudnia 2012 r. były spójne z założeniami Planu transportowego, zwłaszcza w zakresie dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

W latach 2011-2016 zwiększył się udział pojazdów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych w liczbie pojazdów ogółem: autobusów (z 50,8% do 64,3%) i tramwajów (z 0% do 24,3%). Wzrosła także liczba pojazdów objętych systemem informacji pasażerskiej: autobusów z 82,6% do 92,3% i tramwajów z 21,8% do 50,0%.

Zrealizowana przez Urząd rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny przyczyniła się do zwiększenia atrakcyjności i integralności publicznego transportu kolejowego na obszarze B-TOM. Iżba zwróciła jednak uwagę, że pomimo istotnej poprawy dostępności węzła przesiadkowego Toruń Główny dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, wystąpiły obszary wymagające poprawy warunków technicznych obiektów do obsługi podróżnych. Obszary te dotyczyły głównie: umożliwienia samodzielnego⁷ wjazdu osoby poruszającej się na aktywnym wózku inwalidzkim z peronu nr 1 przy torze 2 stacji Toruń Główny na platformę dla osób niepełnosprawnych⁸, polepszenia orientacji przestrzennej poprzez odpowiednie oznaczenie peronów, schodów, drogi dojścia do ruchowych schodów oraz nawierzchni hali głównej dworca; zastosowania poręczy po obu stronach schodów - na dwóch poziomach.

Ponadto kontrola wykazała brak dostępności dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim dwóch przystanków węzła przesiadkowego dworca Toruń Wschodni.

⁶ W tym wykonano tunel dla pieszych do przystanków autobusowych przy ul. Podgórskiej.

⁷ Tj. bez asysty pracownika obsługi pociągu.

⁸ Stanowiącą element wyposażenia pociągu EZT PESA ELF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwzględnienie potrzeb Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego przy planowaniu, organizowaniu, zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym

*Opis stanu
faktycznego*

1.1. Organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na obszarze B-TOM

1.1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Torunia⁹ zagadnienia dotyczące transportu zbiorowego realizował Wydział Gospodarki Komunalnej¹⁰. Zadania organizatora określone w art. 8 uptz¹¹ (planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym) realizował Referat Publicznego Transportu Zbiorowego funkcjonujący w ramach WGK¹².

Na mocy zarządzeń Prezydenta Miasta Torunia nr 363 z 22 września 2011 r. oraz nr 41 z 20 lutego 2013 r. w zmienionej organizacji WGK nie funkcjonowały zespoły: ds. przygotowania projektów infrastrukturalnych, ds. projektu tramwajowego i ds. projektu BIT City. Dyrektor WGK podał, że zespół ds. projektu tramwajowego i zespół ds. projektu BIT City przestały funkcjonować w strukturze WGK 31 grudnia 2012 r. i przeszły do MKK¹³.

(dowód: akta kontroli str. 434-435, 437, 441)

1.1.2. Na liniach komunikacyjnych, dla których organizatorem było Miasto, funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego pełniło MKK, z którym umowę transportową zawarto jako z podmiotem wewnętrznym.

Miasto pełniło funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego także poza granicami administracyjnymi Torunia, na podstawie porozumień z gminami Lubicz¹⁴, Obrowo¹⁵ i Żławieś Wielka¹⁶. Na zawarcie porozumień Prezydent Torunia uzyskał zgodę od Rady Miasta Torunia¹⁷. Realizację zadań określonych w porozumieniach dotyczących organizacji transportu publicznego na wyznaczonych liniach komunikacyjnych Miasto powierzyło MKK. Do obowiązków gmin należało m.in.: określenie w ich granicach administracyjnych przystanków komunikacyjnych oraz utrzymanie w dobrym stanie przystanków, pętli autobusowych i tras linii autobusowych.

(dowód: akta kontroli str. 283-326, 332-333)

Stosownie do art. 86 ust. 2 uptz Urząd przekazywał Marszałkowi WK-P¹⁸ informacje¹⁹ dotyczące publicznego transportu zbiorowego, o których mowa

⁹ Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 378 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 30 października 2013 r., dalej: „Regulamin UM Torunia”. Poprzednio obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Torunia stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia nr 403 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 11 grudnia 2009 r.

¹⁰ Dalej: „WGK”. Szczegółową strukturę organizacyjną WGK i zakres zadań określono w załączniku do zarządzenia Prezydenta Miasta Torunia w sprawie wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania WGK (Zarządzenie nr 56 Prezydenta Miasta Torunia z 02.03.2011 r., zmienione zarządzeniem nr 363 z 22.09.2011 r. Kolejne zarządzenia: nr 76/2012 z 16.03.2012 r. - uchyliło zarządzenie nr 56, nr 41/2013 z 20.02.2013 r. - uchyliło zarządzenie nr 76, nr 115/2014 z 29.05.2014 r. - uchyliło zarządzenie nr 41, a następnie zmienione zarządzeniem nr 368/2014 z 16.12.2014 r. i zarządzeniem nr 253/2015 z 11.08.2015 r.

¹¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 ze zm.), dalej: „uptz”.

¹² Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia PMT nr 56 z 2 marca 2011 r. w WGK funkcjonowały trzy zespoły: zespół ds. projektu tramwajowego, zespół ds. projektu BIT City, zespół ds. przygotowania projektów infrastrukturalnych.

¹³ Miejski Zakład Komunikacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, dalej: „MKK”.

¹⁴ Porozumienie z 31 grudnia 2015 r.

¹⁵ Porozumienie z 29 sierpnia 2016 r.

¹⁶ Porozumienie z 29 sierpnia 2016 r.

¹⁷ Uchwały: Nr 681/13 z 19 grudnia 2013 r., Nr 368/16 z 21 lipca 2016 r., Nr 369/16 z 21 lipca 2016 r.

¹⁸ Województwo Kujawsko-Pomorskie, dalej: „WK-P”.

¹⁹ Za lata 2012-2016.

w art. 49 ust. 1 uptz, zawierające m.in. dane²⁰: o przebiegu rocznym na liniach komunikacyjnych w transporcie drogowym i szynowym, o liczbie przewiezionych pasażerów w danym roku kalendarzowym według liczby sprzedanych biletów jednorazowych oraz według liczby sprzedanych biletów miesięcznych²¹.

W 2016 r. w ramach transportu zbiorowego Miasta przewieziono 53,8 mln pasażerów wobec 53,6 mln w roku poprzednim. Na przestrzeni lat 2012-2016 liczba przewiezionych pasażerów w komunikacji zbiorowej kształtowała się na poziomie 51-54 mln.

W 2016 r. praca przewozowa²² na liniach komunikacyjnych transportu zbiorowego Miasta wyniosła 278 541,1 tys. pkm i w porównaniu do roku poprzedniego (277 204,4 tys. pkm) była nieznacznie wyższa (o 1 336,7 tys. pkm, tj. o 0,5%). Wzrost ten dotyczył zarówno komunikacji autobusowej, jak i tramwajowej²³.

(dowód: akta kontroli str. 332-333, 575-581, 632-637, 660-671)

1.1.3. W kontekście celów i zadań wskazanych w planie transportowym Miasto podjęło następujące działania w celu poprawy atrakcyjności oferty przewozowej:

- w latach 2010-2015 zrealizowano projekt pn. „Integracja systemów transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT-City”, w ramach którego wykonano następujące zadania:
 - a) przebudowa torowiska tramwajowego na linii średnicowej od węzła Toruń Miasto (Pl. 18 Stycznia) do Al. Solidarności²⁴; b) budowa i przebudowa przystanków tramwajowych dla potrzeb obsługi taboru niskopodłogowego oraz poprawa bezpieczeństwa transportu publicznego²⁵; c) budowa systemu monitorowania bezpieczeństwa pasażerów w komunikacji zbiorowej; d) modernizacja systemu sterowania energią dostosowanego do taboru niskopodłogowego; e) modernizacja pętli tramwajowej „Motoarena” z przebudową układu torowego i torów odstawczych o łącznej długości ok. 1,4 km toru pojedynczego; f) budowa węzła przesiadkowego przy dworcu PKP Toruń Miasto jako węzła integrującego komunikację tramwajową z Szybką Koleją Metropolitalną BiT-City; g) rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny z poprawą jego stanu technicznego, wyglądu oraz jakości obsługi pasażerów, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych²⁶; h) zakup taboru tramwajowego niskopodłogowego²⁷;

²⁰ Z informacji przekazanych do Marszałka WK-P wynikało, że w latach 2012-2016: [1] przebieg roczny na liniach komunikacyjnych w transporcie drogowym wynosił odpowiednio kilometrów – 8 569 857; 9 054 347; 9 721 981; 9 759 682; 9 916 104; [2] przebieg roczny na liniach komunikacyjnych w transporcie szynowym wynosił odpowiednio kilometrów – 1 723 295; 1 732 681; 2 174 962; 2 418 988; 2 333 143,30; [3] liczba przewiezionych pasażerów w danym roku kalendarzowym według liczby sprzedanych biletów jednorazowych wynosiła odpowiednio – 13 275 230; 12 714 491; 12 131 469; 11 555 171; 11 214 964; [4] liczba przewiezionych pasażerów w danym roku kalendarzowym według liczby sprzedanych biletów miesięcznych wynosiła odpowiednio – 11 362 956; 13 644 268; 12 433 388; 10 797 820; 11 020 636.

²¹ Metodologia liczenia liczby przewiezionych pasażerów w danym roku kalendarzowym według liczby sprzedanych biletów miesięcznych jest odmiennie przyjęta przez Główny Urząd Statystyczny. Np. współczynnik liczby pasażerów przy sprzedanych biletach miesięcznych imiennych wynosi 110, miesięcznych sieciowych 160. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 473) jeden bilet miesięczny = 44 pasażerów.

²² Iloczyn liczby pasażerów i odległości ich przejazdu (pkm - pasażerokilometry), tj. liczby pasażerów liczonych według liczby sprzedanych biletów jednorazowych i miesięcznych x 5,173 km (średniej odległości podróży wg „Modelu ruchu komunikacji miejskiej na potrzeby planu transportowego miasta Torunia” - Biuro Projektowe „Koniczyna” Aneta Bebyn-2013 r.).

²³ Przebieg roczny w 2016 r. na liniach komunikacji autobusowej wyniósł 9,9 mln km, na liniach komunikacji tramwajowej – 2,3 mln km. W 2012 r. przebieg ten wyniósł: na liniach komunikacji autobusowej – 8,6 mln km, na liniach komunikacji tramwajowej – 1,7 mln km.

²⁴ Zakres zadania obejmował modernizację torowiska tramwajowego i sieci trakcyjnej, wymianę rozjazdów oraz wymianę chodników i nawierzchni drogowej jezdni.

²⁵ Zakres obejmował modernizację 24 peronów przystankowych, polegającą na wymianie nawierzchni przystanków, podniesienie rzędnej przystanków do 0,22 m ponad główkę szyny, budowę pochylni dla niepełnosprawnych, wyposażenie we wiaty, ławki i kosze na śmieci, wygrodzeń antybrzygowych i modernizację przejść dla pieszych.

²⁶ W zakres rewitalizacji dworca wchodził całkowity remont czterech budynków dworcowych, przebudowa peronów z zadaszeniami, budowa przejścia podziemnego pomiędzy ul. Podgóorską a ul. Kujawską z wyjściami na wszystkie perony dworca i główny hall, z montażem ruchomych schodów i wind, budowa parkingu oraz pętli autobusowej. Część pomieszczeń, które nie będą wykorzystywane na cele dworcowe, operator dworca przeznaczył na cele komercyjne.

- w latach 2007-2015 zrealizowano projekt pn. „Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu na lata 2007-2013”²⁸ obejmujący zadania służące realizacji celów wskazanych w planie transportowym: a) budowa linii tramwajowej do Uniwersytetu Mikołaja Kopernika o długości ok. 2 km. Nowa trasa objęła 6 zespołów przystanków tramwajowych. Przebudowano ul. Sienkiewicza na odcinku budowanej linii; b) budowa węzła integracyjnego w Al. Solidarności; c) modernizacja 18 tramwajów typu Konstal 805; d) przebudowa pętli tramwajowej przy ul. Olimpijskiej dobudowując ogrodzone stanowiska postojowe; e) modernizacja przystanków tramwajowych poprzez podniesienie wysokości krawędzi peronu, instalację nowych wiat przystankowych, ławek, koszy, wygrodzeń antybryzgowych, stojaków dla rowerów i tablic systemu informacji pasażerskiej; f) modernizacja sygnalizacji świetlnej na trasie przejazdu tramwajów linii nr 1 i wdrożenie priorytetu dla tramwajów; g) wprowadzenie systemu informacji pasażerskiej w czasie rzeczywistym na liniach tramwajowych.

Dyrektor WGK podał, że działania te miały na celu poprawę atrakcyjności oferty przewozowej i dostępności do komunikacji szynowej dla mieszkańców, w tym osób niepełnosprawnych, starszych i z małymi dziećmi, stworzenie dogodnych węzłów przesiadkowych, szczególnie w układzie autobus – tramwaj, transport miejski – transport kolejowy oraz podniesienie komfortu podróży przez poprawę infrastruktury przystankowej, zmodernizowany tabor i skrócenie czasu podróży.

W celu zintegrowania połączeń w ramach przewozów pasażerskich na obszarze Torunia z innymi liniami komunikacyjnymi na obszarze B-TOM w latach 2010-2015 podjęto następujące działania:

- zmodernizowano dworzec Toruń Główny, w tym wykonano tunel dla pieszych do przystanków autobusowych przy ul. Podgórskiej – w celu zwiększenia dostępności komunikacyjnej dworca;
- wybudowano węzeł przesiadkowy przy dworcu Toruń Miasto – w celu zwiększenia dostępności dworca;
- realizowano wspólną taryfę biletową na przejazdy w relacji Bydgoszcz – Toruń (BiT) i Włocławek – Toruń (WiT), zarówno przy biletach jednorazowych, jak i miesięcznych – w celu obniżenia kosztów zakupu jednego biletu w porównaniu do kosztów zakupu odrębnych biletów u poszczególnych operatorów oraz w celu zwiększenia liczby podróży na trasie Toruń – Bydgoszcz;
- rozszerzono komunikację miejską organizowaną przez Gminę Miasto Toruń na gminy Lubicz, Obrowo i Żławieś Wielka – w celu zmniejszenia liczby pojazdów indywidualnych oraz obniżenia kosztów dla pasażerów.

(dowód: akta kontroli str. 436, 438-440, 501-506, 672-696)

Dyrektor WGK podał, iż w granicach administracyjnych miasta Torunia funkcjonowały przystanki autobusowe, które z nielicznymi wyjątkami (m.in. Al. Solidarności, pl. św. Katarzyny, pętla Okólna) były ogólnodostępne i mogli z nich korzystać inni przewoźnicy. Wskazał, że organizator nie ograniczał dostępu do

Dworzec kolejowy Toruń Główny został przejęty przez Gminę Miasta Toruń, co znacznie przyspieszyło i ułatwiło proces jego rewitalizacji.

²⁷ W ramach projektu zakupiono 17 tramwajów niskopodłogowych, w tym 11 tramwajów pięcioczlonych o długości 30 m (w tym pięciu tramwajów dwukierunkowych) oraz sześciu tramwajów trójczłonowych o długości 20 m. Zakupione tramwaje charakteryzują się całkowicie niską podłogą. Wyposażone są w klimatyzację kabiny motorniczego i przedziału pasażerskiego, dostęp do Internetu, stanowisko do mocowania wózka inwalidzkiego, przyciski sygnalizujące wsiadanie lub wysiadanie osoby niepełnosprawnej, okna przedziału pasażerskiego umieszczone w jednej linii, zapewniające dobrą widoczność pasażerom stojącym, siedzącym oraz będącym na wózkach inwalidzkich, drzwi przeznaczone dla osób niepełnosprawnych i z większym bagażem ręcznym z możliwością indywidualnego sterowania przez motorniczego, system zliczania pasażerów i system rekuperacji energii podczas hamowania.

²⁸ Projekt komplementarny do projektu pn. „Integracja systemów transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT-City”.

infrastruktury przystankowej, czym zapewniono skomunikowanie transportu miejskiego z operatorami przewozów międzywojewódzkich, wojewódzkich i powiatowych.

W zakresie wprowadzonych rozwiązań integrujących różne środki transportu Dyrektor WGK wyjaśnił, że Miasto wprowadziło rozwiązania taryfowe, które miały zachęcić do korzystania z transportu publicznego. Oprócz standardowych biletów okresowych wprowadzono bilety dobowe, rodzinne, weekendowe oraz czasowe. Działania te miały ułatwić korzystanie z komunikacji miejskiej mieszkańcom i turystom odwiedzającym Toruń, w tym umożliwić zastosowanie przesiadki pomiędzy różnymi środkami transportu. Wspólnie z operatorem kolejowym realizowana była wspólna taryfa BiT i WiT. Wprowadzono mobilną aplikację do sprzedaży biletów za pomocą telefonów komórkowych.

(dowód: akta kontroli str. 436, 440)

Dnia 3 lutego 2012 r. pomiędzy Spółką z o.o. Przewozy Regionalne z siedzibą w Warszawie a Miastem i Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy²⁹ została zawarta umowa mająca na celu ułatwienie mieszkańcom Bydgoszczy i Torunia komunikacji między tymi miastami z wykorzystaniem sieci i infrastruktury stron umowy. Przystąpiono do oferty specjalnej Aglomeracyjny bilet BiT City, tj. bilet jednorazowy BiT City³⁰ i bilet miesięczny BiT City³¹. Umowa ustalała też wzajemne rozliczenia stron i szczególne warunki taryfowe³².

(dowód: akta kontroli str. 334-397)

W dniu 31 grudnia 2012 r. pomiędzy Spółką z o.o. Przewozy Regionalne z siedzibą w Warszawie a Miastem i Gminą Miasta Włocławek została zawarta umowa mająca na celu ułatwienie mieszkańcom Torunia i Włocławka korzystania z komunikacji między tymi miastami z wykorzystaniem sieci i infrastruktury stron umowy. Przystąpiono do oferty specjalnej Regionalny bilet WiT, tj. bilet jednorazowy WiT³³ i bilet miesięczny WiT³⁴. Umowa ustalała też wzajemne rozliczenia stron i szczególne warunki taryfowe³⁵.

²⁹ Dalej: „ZDMiKP”.

³⁰ Na odcinku w jedną stronę Toruń – Bydgoszcz lub Bydgoszcz – Toruń, na przejazd w klasie 2 pociągów osobowych REGIO przewidzianych w rozkładzie jazdy. Bilet honorowany przez 60 minut (od godziny wskazanej przez podróżnego): w ZDMiKP w Bydgoszczy (bilet relacji Toruń – Bydgoszcz); w Komunikacji Miejskiej w Toruniu (bilet relacji Bydgoszcz – Toruń); lub jednocześnie w ZDMiKP w Bydgoszczy i w Komunikacji Miejskiej w Toruniu.

³¹ Wielokrotne przejazdy „tam i z powrotem” na odcinku Toruń – Bydgoszcz – Toruń lub odwrotnie, w klasie 2 pociągów osobowych REGIO przewidzianych w rozkładzie jazdy. Bilet honorowany na jednej linii dziennej w granicach administracyjnych miasta Toruń w środkach Komunikacji Miejskiej w Toruniu wskazanej na bilecie, lub na jednej linii dziennej w granicach administracyjnych miasta Bydgoszcz w środkach komunikacji miejskiej ZDMiKP Bydgoszcz wskazanej na bilecie, lub jednocześnie na ww. dwóch komunikacjach miejskich.

³² Umowa została zawarta na okres od 11 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. i była wielokrotnie zmieniana oraz wydłużona jej okres do 15 marca 2015 r. Kolejne umowy zostały zawarte 16 marca 2015 r. na okres od 16 marca 2015 r. do 12 grudnia 2015 r.; 10 grudnia 2015 r. na okres od 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r. i 9 grudnia 2016 r. na okres od 11 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2017 r. Umowy te podobnie regulowały zagadnienia dotyczące Aglomeracyjnego biletu BiT City. Taryfy były następujące: [1] przejazd w jedną stronę z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (jednego z miast) – 10,00 zł; [2] przejazd w jedną stronę z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (dwóch miast) – 14,00 zł (od 13 grudnia 2015 r. brak takiej oferty); [3] bilet miesięczny z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (jednego z miast) – 220,00 zł; (od 1 stycznia 2013 r. - 225,00 zł; od 11 grudnia 2016 r. 230,00 zł); [4] bilet miesięczny z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (dwóch miast) – 270,00 zł (od 1 stycznia 2013 r. - 275,00 zł; od 11 grudnia 2016 r. – 279,00 zł).

³³ Na odcinku w jedną stronę Toruń – Włocławek lub Włocławek – Toruń, na przejazd w klasie 2 pociągów osobowych REGIO przewidzianych w rozkładzie jazdy. Bilet honorowany przez 60 minut (od godziny wskazanej przez podróżnego): w Komunikacji Miejskiej we Włocławku (bilet relacji Toruń – Włocławek); w Komunikacji Miejskiej w Toruniu (bilet relacji Włocławek – Toruń); lub jednocześnie w Komunikacji Miejskiej w Toruniu i we Włocławku.

³⁴ Wielokrotne przejazdy „tam i z powrotem” na odcinku Toruń – Włocławek – Toruń lub odwrotnie, w klasie 2 pociągów osobowych REGIO przewidzianych w rozkładzie jazdy. Bilet honorowany na jednej linii dziennej w granicach administracyjnych miasta Toruń w środkach Komunikacji Miejskiej w Toruniu wskazanej na bilecie, lub na jednej linii dziennej w granicach administracyjnych miasta Włocławek w środkach Komunikacji Miejskiej we Włocławku wskazanej na bilecie, lub jednocześnie na ww. dwóch komunikacjach miejskich.

³⁵ Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2013 r. do 14 grudnia 2013 r. Kolejna umowa została zawarta 9 grudnia 2013 r. na okres od 15 grudnia 2013 r. do 14 grudnia 2014 r. Stroną tej umowy zamiast Spółki z o.o. Przewozy Regionalne z siedzibą w Warszawie została Arriva Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie. Umowa została wydłużona do 12 grudnia 2015 r. Dnia 10 grudnia 2015 r. Miasto i Gmina Miasto Włocławek podpisały umowę ze Spółką z o.o. Przewozy Regionalne na okres od 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r., a następnie umowę 9 grudnia 2016 r. na okres od 11 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2017 r. Taryfy były następujące: [1] przejazd w jedną stronę z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (jednego

(dowód: akta kontroli str. 398-433)

1.1.4. Na realizację zadania „Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności” zaplanowano kwotę 42 555,9 tys. zł (tym środki kwalifikowane 36 648,6 tys. zł). Na zadanie to wydatkowano 100,0% zaplanowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 484)

Właścicielem dworca kolejowego Toruń Główny było Miasto³⁶, a zarządcą dworca – Urbitor Spółka z o.o. z Torunia (dalej: „Urbitor”)³⁷.

Według informacji uzyskanych od Urbitor na 1 października 2016 r. podmiot ten osiągnął stratę na działalności operacyjnej, dotyczącej dworca kolejowego Toruń Główny w wysokości 301,6 tys. zł (strata planowana na koniec roku – 366,9 tys. zł). W roku 2017 zaplanowano zwiększenie o 29,8% przewidywanych w 2016 roku przychodów z 744,7 tys. zł do 966,3 tys. zł, przy spadku kosztów własnych o 1,8% do poziomu 966,3 tys. zł (spodziewane koszty w roku 2016 - 984,6 tys. zł).

Na koniec 2016 r. wynajmowano 2 095 m² powierzchni komercyjnych, a do wynajęcia pozostało 425 m².

W ramach umowy Urbitor wykonywał zobowiązanie do zapewnienia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (Polskie Linie Kolejowe SA, „PKP Intercity” sp. z o.o., Przewozy Regionalne sp. z o.o., TK Telekom sp. z o.o., Arriva) możliwości i warunków obsługi przewozu osób w szczególności poprzez zapewnienie korzystania z: pomieszczeń poczekalni, kas biletowych, pomieszczeń dla urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego, tunelu przejścia podziemnego, parkingów dworcowych, przystanków MZK i TAXI. Informacje dla podróżnych oraz najemców i potencjalnych oferentów były publikowane m.in. na prowadzonej przez Urbitor stronie internetowej³⁸.

Głównymi przyczynami nieźrównoważenia wydatków z dochodami, wskazanymi przez Urbitor, były:

- koszty związane z fazą rozruchu dworca, w której szybciej niż przychody pojawiły się koszty (potrzebny był czas na wynajęcie powierzchni komercyjnych, wiele powierzchni wykonano w stanie deweloperskim, co utrudniało lub przedłużało proces aranżacji i terminy wynajmu);
- koszty systemowe utrzymania części wspólnych ponoszone dla sprawnego funkcjonowania dworca, w których spółki kolejowe nie partycypują (brak podstawy do bezpośredniego obciążenia najemców występujących na dworcu);
- niższy poziom wylicytowanych stawek czynszu, co miało wpływ na wielkość przychodów (wynikało to m.in. z lokalizacji dworca na lewym brzegu Wisły - daleko od centrum miasta oraz usytuowania go w międzytorzu).

Według Urbitor w związku z zarządzaniem dworcem kolejowym Toruń Główny wystąpiły następujące problemy prawne:

- brak uregulowań związanych z rozliczaniem kosztów utrzymania części wspólnych (poczekalnie, hole, ciągi komunikacyjne, tunel, windy, schody, parkingi, przystanki MZK) ze spółkami kolejowymi, które czerpały korzyści finansowe z dostępu do infrastruktury kolejowej,

z miast) – 13,00 zł (od 13 grudnia 2015 r. – 11,00 zł); [2] przejazd w jedną stronę z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (dwóch miast) – 17,00 zł (od 13 grudnia 2015 r. brak takiej oferty); [3] bilet miesięczny z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (jednego z miast) – 240,00 zł; [4] bilet miesięczny z uwzględnieniem komunikacji miejskiej (dwóch miast) – 290,00 zł.

³⁶ Na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 2013 r.

³⁷ Na podstawie umowy dzierżawy i cesji praw i obowiązków z dnia 7 lutego 2014 r. zawartej z Miastem na okres 3 lat.

³⁸ www.dworzec.torun.pl

- brak uregulowań związanych z rozliczaniem kosztów utrzymania Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej i niezbędnych dostosowań sposobu pomiaru (rozdzielenia systemu na część kolejową i samorządową).

Urbitor nie posiadał danych dotyczących potoków pasażerskich przed i po rewitalizacji dworca kolejowego Toruń Główny oraz nie znał odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zrealizowana inwestycja przyczyniła się do zwiększenia liczby pasażerów korzystających z usług spółek kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 445-465)

1.2. Dane o stanie taboru wykorzystywanego w komunikacji miejskiej

W latach 2011-2016 wzrosła liczba autobusów ze 132 do 143 oraz tramwajów z 55 do 70. Zwiększył się też udział pojazdów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁹ w liczbie ogółem: autobusów (z 50,8% do 64,3%) i tramwajów (z 0% do 24,3%). Wzrosła ponadto liczba pojazdów objętych systemem informacji pasażerskiej: autobusów (z 82,6% do 92,3%) i tramwajów (z 21,8% do 50,0%).

W 2016 r. w publicznym transporcie zbiorowym Miasto dysponowało:

- spośród 143 autobusów - pięcioma⁴⁰ niskowejściowymi i 87 niskopodłogowymi z systemem zapowiedzi głosowej oraz informacji pasażerskiej⁴¹;
- spośród 70 tramwajów - 17 niskopodłogowymi z systemem zapowiedzi głosowej oraz informacji pasażerskiej⁴².

Średni wiek autobusów (liczony w latach) wzrósł z 8,7 do 10,6; średni wiek tramwajów zmniejszył się z 27,3 do 24,5 lat.

W 2016 r. w publicznym transporcie zbiorowym dysponowano 4460 miejscami siedzącymi w autobusach i 1770 miejscami siedzącymi w tramwajach. Wykorzystanie taboru autobusowego wyniosło 87,4% (w 2011 – 66,9%), a taboru tramwajowego - 60,4% (w 2011 r. – 52,5%).

(dowód: akta kontroli str. 582-588)

1.3. Dane o stanie węzłów przesiadkowych i ich dostępność dla pasażerów

W Toruniu istniały trzy węzły przesiadkowe: Toruń Wschodni, Toruń Miasto i Toruń Główny. W skład węzła wchodziły m.in. miejsca postojowe:

- Toruń Wschodni – 60 miejsc typu Park&Ride⁴³,
- Toruń Miasto – 65 miejsc typu Park&Ride, 54 miejsca Bike&Ride⁴⁴ i 6 miejsc dla autobusów;
- Toruń Główny – 176 miejsc typu Park&Ride, 90 miejsc Bike&Ride.

Na węzłach tych nie było miejsc postojowych typu Kiss&Ride⁴⁵.

Według danych Urzędu w latach 2011-2016 nastąpił wzrost liczby przystanków z 356 (75,1% ogółem) w 2011 r. do 556 (94,2% ogółem) w 2016 r., na których w poszczególnych latach zastosowano rozwiązania techniczne mające na celu zapewnienie dogodnej obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych, tj.:

- w latach 2011-2013 - wiaty, ławki przystankowe, linie bezpieczeństwa na przystankach, płytki hamujące z wypustkami (ścięte kopytki), podjazdy;
- w 2014 r. - tablice Systemu Informacji Pasażerskiej, wiaty, ławki przystankowe, linie bezpieczeństwa na przystankach, płytki hamujące (z wypustkami);

³⁹ Pojazdy niskowejściowe i niskopodłogowe.

⁴⁰ W 2011 r. – 8 autobusów.

⁴¹ W 2011 r. – 22 autobusy.

⁴² W 2011 r. nie dysponowano tramwajami, które posiadałyby rozwiązania techniczne dotyczące dogodnej obsługi pasażerów.

⁴³ Rozwiązanie pozwalające na pozostawienie pojazdu i dalszą podróż.

⁴⁴ Rozwiązanie pozwalające na pozostawienie roweru i dalszą podróż.

⁴⁵ Rozwiązanie polegające na krótkotrwałym zatrzymaniu się w celu odwiezienia podróżnego.

- w 2015 r. - przystanki „wiedeńskie”⁴⁶ ułatwiające wsiadanie do pojazdów komunikacji miejskiej, budowa kładki dla pieszych umożliwiająca łatwiejszy dostęp do dworca Toruń Miasto za pomocą wind oraz schodów, budowa przejścia podziemnego łączącego dworzec Toruń Główny z ul. Podgóorską, posadzkowy system dotykowy dla osób niewidomych i niedowidzących (płytki kierunkowe);
- w 2016 r. - wiaty, ławki przystankowe, linie bezpieczeństwa na przystankach, płytki hamujące.

(dowód: akta kontroli str. 599-601, 609-610)

Dwa węzły przesiadkowe (Toruń Główny, Toruń Wschodni) spełniały wymagania określone w art. 4 ust. 1 pkt 27 uptz, tj. miały charakter zintegrowany. Na węzłach tych znajdowały się miejsca umożliwiające dogodną zmianę środka transportu wyposażone w niezbędną dla obsługi podróżnych infrastrukturę. Na dzień oględzin NIK⁴⁷ na węzłach przesiadkowych znajdowały się wolne miejsca parkingowe bezpłatne.

Na węzle przesiadkowym Toruń Miasto istniał punkt sprzedaży biletów, który nie zapewniał jej w sposób ciągły: wg stanu na 13 stycznia 2017 r. sprzedawano bilety, a na dzień 8 marca 2017 r.⁴⁸ sprzedaży takiej nie prowadzono. MZK zawarło w imieniu Miasta umowę na dystrybucję biletów z przedsiębiorcą prowadzącym punkt sprzedaży na węzle przesiadkowym Toruń Miasto.

Zastępca Prezydenta Miasta Torunia podał, że MZK przysługuje (zgodnie z § 3 załącznika nr 7 do umowy przewozowej) prawo kontroli stanu i rodzaju biletów znajdujących się w punktach sprzedaży prowadzonych przez podmioty gospodarcze, z którymi zawarto umowy na dalszą dystrybucję biletów. Wskazał, że z uwagi na zmniejszającą się liczbę punktów sprzedaży biletów od stycznia 2010 r. umożliwiono zakup biletu u obsługi pojazdu przez całą dobę w każdym pojeździe komunikacji miejskiej.

Na podstawie oględzin⁴⁹ ustalono, że dostęp do przystanków w ramach węzła przesiadkowego Toruń Główny i Toruń Miasto był wolny od utrudnień (barier) architektoniczno-budowlanych. Na węzle przesiadkowym Toruń Wschodni dostęp z dworca PKP do dwóch przystanków linii autobusowych⁵⁰ (przy ul. Skłodowskiej-Curie od strony dworca) prowadził tylko poprzez schody, które stanowiły barierę architektoniczno-budowlaną dla osób o niepełnosprawności ruchowej. Dostęp do pozostałych przystanków⁵¹ węzła przesiadkowego Toruń Wschodni był wolny od utrudnień architektoniczno-budowlanych.

Pomimo że na wybudowanym węzle przesiadkowym Toruń Miasto nie było barier architektoniczno-budowlanych, kontrola NIK przeprowadzona w MZK stwierdziła niewykonanie części infrastruktury dla osób niepełnosprawnych wymaganej przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie⁵², pomimo jej wskazania w programie funkcjonalno-użytkowym lub projekcie budowlanym. Ponadto ustalono⁵³, że czas przejścia z dworców (Toruń Główny, Toruń Miasto i Toruń

⁴⁶ Przystanek wiedeński – rodzaj przystanku tramwajowego, którego konstrukcja polega na podniesieniu jezdni w rejonie przystanku do poziomu chodnika. Rozwiązanie umożliwia łatwiejsze dojście i wsiadanie do tramwaju oraz spowalnia ruch i zwiększa bezpieczeństwo pieszych.

⁴⁷ Tj. na 13 stycznia 2017 r.

⁴⁸ W tym dniu NIK w ramach kontroli MZK przeprowadziła oględziny węzła przesiadkowego.

⁴⁹ Przeprowadzonych 13 stycznia 2017 r.

⁵⁰ Linie nr: - 01, 05, 21, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 42, C, 13, 41.

⁵¹ Po drugiej stronie ulicy Skłodowskiej-Curie: tramwajowe 2, 3, 3N, 4 i autobusowy 29; przy ul. Żółkiewskiego - 15, 19, 22, 23, 26, 29, 31.

⁵² Dz. U. Nr 63 poz. 735 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie obiektów inżynierskich”.

⁵³ W ramach oględzin przeprowadzonych 13 stycznia 2017 r.

Wschodni) do przystanków autobusowych lub tramwajowych zlokalizowanych przy węzłach przesiadkowych nie przekraczał 5 minut.

(dowód: akta kontroli str. 491-495, 491-495, 1324, 1326, 1515-1517)

W zakresie integracji Dworca Autobusowego z komunikacją miejską Dyrektor WGK wyjaśnił, że w tym celu zmodernizowane zostały przystanki tramwajowe „Uniwersytecka” w okolicy dworca autobusowego. Uruchomiono dodatkowy przystanek autobusowy przy ul. Uniwersyteckiej dla linii nr 31 (w bliskim sąsiedztwie dworca).

(dowód: akta kontroli str. 436, 440)

Odległość dworca Autobusowego od węzła przesiadkowego dworca PKP Toruń Miasto wynosi 850 metrów (czas przejazdu - 11 minut⁵⁴).

1.4. Uwzględnianie potrzeb B-TOM w organizacji i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym oraz ocena i kontrola realizacji usług przez operatora

1.4.1. Stosownie do art. 10 ust. 1 uptz zostały przeprowadzone konsultacje społeczne projektu Planu transportowego. W okresie 6-27 sierpnia 2013 r. przeprowadzono konsultacje za pośrednictwem Internetu, a 19 i 20 sierpnia 2013 r. pracownicy WGK pełnili dyżury konsultacyjne. Informację o opracowanym projekcie planu transportowego ogłoszono w miejscowej prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, określając miejsce wyłożenia projektu planu transportowego oraz formę, miejsce i termin składania opinii do projektu.

Czternaście podmiotów zgłosiło łącznie 39 uwag, które dotyczyły głównie projektowanej linii tramwajowej na zachód Torunia oraz postulowano budowę tras tramwajowych do Lubicza i na osiedle Podgórz. Z uwagi na brak uzasadnienia ekonomicznego nie uwzględniono budowy nowych tras⁵⁵. Wnioski dotyczyły także zamiany autobusów, budowy ścieżek rowerowych i nie były przedmiotem konsultacji planu transportowego. W stosunku do 10 uwag potwierdzono ich zgodność z Planem transportowym.

W trakcie opracowywania Planu transportowego realizowane były przewozy autobusowe na czterech liniach obejmujących swym zasięgiem obszar gminy Lubicz. Zakres obsługi tych linii był szczegółowo uzgadniany z Gminą Lubicz.

(dowód: akta kontroli str. 275-282, 466-470, 475, 481)

1.4.2. Na stronie internetowej⁵⁶ Torunia w zakładce komunikacji miejskiej konsultowano z mieszkańcami zmiany w zakresie układu linii komunikacyjnych oraz częstotliwości kursowania autobusów i tramwajów.

(dowód: akta kontroli str. 442-444, 619-620)

Przy każdym z dworców PKP przebiegały linie komunikacji miejskiej autobusowej, a przy dworcach Miasto i Wschodnim również linie tramwajowe. Dyrektor WGK podał, że po wybudowaniu nowego mostu drogowego wprowadzono nowe linie komunikacyjne m.in. łączące dworzec Toruń Główny z osiedlem Rubinkowo, co skróciło czas podróży. Od 22 grudnia 2016 r. zwiększono częstotliwość kursowania linii nocnych obsługujących dworce kolejowe i wprowadzono na tych liniach jednolitość interwałów odjazdów.

(dowód: akta kontroli str. 436, 440, 442-444, 619, 620)

Dyrektor WGK podał, że przedmiotem uzgodnień między MZK i Miastem było wprowadzenie zmian w rozkładach jazdy polegających na skróceniu lub wydłużeniu czasu przejazdu wynikających najczęściej ze zmiany warunków ruchu na sieci

⁵⁴ <https://www.google.pl/maps/@52.2475501,21.193789,8z> (dostęp – 27.12.2016 r.)

⁵⁵ Jak wynika z uzasadnienia: zbyt długie trasy generują wysokie koszty w stosunku do spodziewanego potoku pasażerskiego. Ponadto zadanie to bez problemu realizują linie autobusowe.

⁵⁶ <http://www.torun.pl/pl/>

drogowej miasta. Kolejnymi aspektami uzgodnień były wnioski pasażerów o zmianę trasy lub rozkładu jazdy, badania własne Miasta (wykorzystania taboru, obsługi danej linii lub poszczególnych kursów taboru wielkopojemnym lub niskopodłogowym), zamierzenia Miasta lub MZK polegające na podniesieniu efektywności pracy poszczególnych brygad (autobusów i tramwajów).

(dowód: akta kontroli str. 475, 481)

1.4.3. W związku z realizacją usług świadczonych przez MZK w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego za lata 2012-2016 wpłynęło do Urzędu 15 skarg, które dotyczyły m.in. niewłaściwego zachowania kierowcy, nieodpowiedniego wykonania usługi przewozu, braku informacji o cenie przejazdu linią nocną. Spośród 15 skarg 5 uznano za zasadne, co wiązało się z przeprowadzeniem rozmów dyscyplinujących i wystawieniem not obciążających MZK.

Ponadto w badanym okresie do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca węzła przesiadkowego na obszarze B-TOM. Skarga ta wpłynęła do Urzędu 29 czerwca 2015 r. i dotyczyła problemów z podróżowaniem w czasie remontu na dworcach Głównym i Wschodnim, tj. zabezpieczenia tymczasowych ciągów komunikacyjnych (braku bezpieczeństwa i odpowiedniej informacji). W związku ze skargą wykonawca zorganizował spotkanie z przedstawicielami służb technicznych Urzędu, w wyniku czego ustalono utwardzenie ciągów komunikacyjnych i ich wygrodzenie. Prace te wykonano niezwłocznie. W odpowiedzi (pismo z 22 lipca 2015 r.) na skargę Dyrektor WGK podał, że:

- wezwano wykonawcę do pilnego zabezpieczenia tymczasowych ciągów komunikacyjnych dla podróżnych na terenie rewitalizowanej stacji oraz wykonanie powierzchni pieszych z materiałów umożliwiających bezpieczne poruszanie się z bagażem,
- podjęto interwencję w PKP o zwiększenie częstotliwości emisji komunikatów dotyczących odjazdów pociągów oraz bieżące podejmowanie stosownych działań zmierzających do poprawy dostępności informacji dla podróżnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-15)

Z informacji przekazanych przez MZK do Urzędu wynikało, że: w latach 2011-2016 wpłynęło do MZK 329 skarg, w tym 164 były zasadne (49,8%). Skargi dotyczyły następujących zagadnień: niewłaściwe zachowanie prowadzącego pojazd, naganne prowadzenie pojazdu, niepunktualność jazdy, inne. Najwięcej skarg dotyczyło niewłaściwego zachowania prowadzącego pojazd - 162 (49,2% ogółem) i 80 z nich zostało uznane za uzasadnione - 49,4%.

Prezes Zarządu MZK wyjaśnił, że na bieżąco przekazywano do organizatora transportu wnioski mieszkańców zgłoszone do MZK. Wnioski dotyczyły częstotliwości kursowania komunikacji miejskiej, skomunikowania z poszczególnymi liniami autobusowymi i tramwajowymi.

(dowód: akta kontroli str. 17-22, 487-488)

1.4.4. Na podstawie oględzin rozkładów jazdy obowiązujących na liniach komunikacyjnych obejmujących węzły przesiadkowe (Toruń Wschodni⁵⁷, Toruń Miasto⁵⁸, Toruń Główny⁵⁹) ustalono, że były one prawidłowo oznaczone (zawierały m.in. oznaczenie kursów wykonywanych taboru niskopodłogowym).

(dowód: akta kontroli str. 491-495)

⁵⁷ Przystanki linii: przy ul. Skłodowskiej-Curie - 01, 05, 21, 29, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 42, C, 13, 41, 2, 3, 3N, 4; przy ul. Żółkiewskiego - 15, 19, 22, 23, 26, 29, 31.

⁵⁸ Przystanki linii: 1, 1N, 5.

⁵⁹ Przystanki linii: przy ul. Podgórskiej - 11, 12, 13, 14, 36, 44; 01, 03; przy ul. Kujawskiej - 11, 14, 36, 22, 27.

Na podstawie analizy rozkładów jazdy dla trzech linii komunikacyjnych łączących dzielnicę o największej liczbie mieszkańców⁶⁰ ustalono, że w dni nauki szkolnej:

- na linii autobusowej nr 22 z przystanku Kolankowskiego⁶¹ do węzła przesiadkowego dworzec Toruń Główny kursowały 54 autobusy (w tym 28 niskopodłogowych, tj. 51,9%), średnio w ciągu dnia co 20 minut;
- na linii autobusowej nr 26 z przystanku Rubinkowo II⁶² przez węzeł przesiadkowy Toruń Wschodni kursowało 51 autobusów (w tym 38 niskopodłogowych, tj. 74,5%), średnio w ciągu dnia co 22 minuty;
- na linii tramwajowej nr 1 z przystanku Uniwersytet⁶³ przez węzeł przesiadkowy Toruń Miasto kursowało od 120 do 118 tramwajów (w tym odpowiednio 48 i 59 niskopodłogowych, tj. 40,0 % i 50,0%), średnio w ciągu dnia do 9 minut⁶⁴.

(akta kontroli str. 621-629)

1.4.5. Stosownie do art. 48 ust. 1 upzt MZK przekazało do Urzędu, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 7, 16-17)

Standardy jakości świadczonych usług komunikacji miejskiej realizowanej przez MZK ujęto w załączniku nr 5 do umowy przewozowej z 28 grudnia 2012 r. W standardach wymieniono kryteria oceny jakości usług przewozowych (punktualność, stan taboru), ustalono sposób wyliczenia wskaźnika oceny stanu czystości taboru, podano katalog nieprawidłowości i wysokość zmniejszenia rekompensat (np. za wykonanie kursu oznaczonego w rozkładzie jazdy jako obsługiwany taboru niskopodłogowym, pojazdem niespełniającym tego kryterium – jednokrotność ceny biletu miesięcznego na wszystkie linie; za niezatrzymanie się na przystanku - dwukrotność tej ceny; za samowolną zmianę trasy - trzykrotność tej ceny), ustalono zasady przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 82-85)

W latach 2012-2016 pracownik Urzędu dokonywał pomiaru potoków pasażerskich, kontrolował punktualność jazdy komunikacji miejskiej na wybranych liniach, a także sprawdzał estetykę, wyposażenie i oznakowanie pojazdów.

W ramach ww. czynności dokonano:

- 301 pomiarów potoków pasażerskich (rocznie objęto od 33 do 40 linii komunikacyjnych),
- 304 kontrole punktualności jazdy komunikacji miejskiej,
- 59 kontroli estetyki, wyposażenia i oznakowania pojazdów komunikacji miejskiej (kontrolą objęto 2520 pojazdów).

⁶⁰ Analizą objęto rozkłady jazdy: [1] linii autobusowej nr 22 łączącej dzielnicę Torunia „Na Skarpie” z węzłem przesiadkowym dworzec Toruń Główny; [2] linii autobusowej nr 26 łączącej dzielnicę Torunia „Rubinkowo” z węzłem przesiadkowym Toruń Wschodni w stronę osiedla „Bydgoskie Przedmieście”; [3] linii tramwajowej nr 1 z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika przechodzącej przez węzeł przesiadkowy Toruń Miasto w stronę osiedla „Na Skarpie”.

⁶¹ Zgodnie z rozkładem jazdy dla linii autobusowej nr 22 wg stanu na: [1] 1.01.2016 r. – 54 kursy w ciągu dnia (w tym 28 niskopodłogowych, tj. 51,9%); [2] 1.06.2016 r. – 54 kursy w ciągu dnia (w tym 28 niskopodłogowych, tj. 51,9%); [3] 1.01.2017 r. – 54 kursy w ciągu dnia (w tym 28 niskopodłogowych, tj. 51,9%).

⁶² Zgodnie z rozkładem jazdy dla linii autobusowej nr 26 wg stanu na: [1] 1.01.2016 r. – 51 kursów w ciągu dnia (w tym 38 niskopodłogowych, tj. 74,5%); [2] 1.06.2016 r. – 51 kursów w ciągu dnia (w tym 38 niskopodłogowych, tj. 74,5%); [3] 1.01.2017 r. – 51 kursów w ciągu dnia (w tym 38 niskopodłogowych, tj. 74,5%).

⁶³ Zgodnie z rozkładem jazdy dla linii tramwajowej nr 1 wg stanu na: [1] 1.01.2016 r. – 120 kursów w ciągu dnia (w tym 48 niskopodłogowych, tj. 40,0%); [2] 1.06.2016 r. – 118 kursów w ciągu dnia (w tym 59 niskopodłogowych, tj. 50,0%); [3] 1.01.2017 r. – 118 kursów w ciągu dnia (w tym 59 niskopodłogowych, tj. 50,0%).

⁶⁴ Najwięcej kursów odbywało się pomiędzy godz. 6:00 a 18:00 (od 7-9 kursów w ciągu godziny).

Wskaźnik oceny stanu czystości taboru kształtował się w latach 2012-2016⁶⁵ w przedziale od 96,7% do 98,5%. Jak wynikało z załącznika nr 5 do umowy w sprawie świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku uzyskania tego wskaźnika poniżej 80% następowałoby obniżenie rekompensaty.

Dokonane pomiary potoków pasażerskich służyły dostosowaniu liczby i godzin kursów do popytu.

W związku z niewłaściwą realizacją usług komunikacji miejskiej Urząd stosownie do postanowień umowy przewozowej nakładał na MZK noty obciążeniowe⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 23-27, 82-85)

1.5. Przyjęte rozwiązania w Planie transportowym

1.5.1. Plan transportowy dla Torunia opracowano z uwzględnieniem art. 12 ust. 2 upzt oraz § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie planu transportowego⁶⁷.

W Planie transportowym: [1] wskazano linie komunikacyjne na obszarze Torunia, na których planowane jest wykonywanie przewozów użyteczności publicznej; [2] dokonano oceny i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem lokalizacji obiektów użyteczności publicznej oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; [3] zawarto propozycje wyboru rodzaju środków transportu uwzględniające istniejącą infrastrukturę transportową dostępną na obszarze Torunia; [4] określono pożądany standard i jakość usług przewozowych z uwzględnieniem dostępności do publicznego transportu publicznego osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; [5] określono przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera; [6] uwzględniono potrzeby pasażerów związane z dostępem do informacji w zakresie węzłów przesiadkowych oraz koordynacji połączeń różnych rodzajów środków transportu.

(dowód: akta kontroli str. 103-274, 485-486)

1.5.2. Celem głównym Planu transportowego było zapewnienie funkcjonowania transportu zbiorowego według zasad zrównoważonego rozwoju transportu, którego głównym przejawem jest dążenie do zapewnienia udziału transportu zbiorowego w przewozach mieszkańców Torunia na poziomie nie mniejszym niż 30% oraz rozwój, w tym unowocześnianie sieci tramwajowej⁶⁸.

Rozwiązania przyjęte w Planie transportowym sprzyjały osiągnięciu założonych celów. Zaplanowane działania wiązały się m.in. z realizacją niżej wymienionych inwestycji, służących m.in.: [1] zmniejszeniu negatywnego oddziaływania transportu na środowisko; [2] zapewnieniu większej dostępności do usług transportu publicznego, w tym dla osób niepełnosprawnych; [3] zapewnieniu wysokiej jakości usług transportowych i uprzywilejowaniu pojazdów transportu zbiorowego w ruchu drogowym; [4] zintegrowaniu transportu publicznego.

Istotne znaczenie w realizacji założonych celów miały dwa projekty:

⁶⁵ Za 2016 r. wskaźnik liczony za 11 m-cy.

⁶⁶ Noty dotyczyły takich nieprawidłowości jak: odjazdy pojazdów z opóźnieniem lub zbyt szybko, brak właściwego oznakowania pojazdu, przewóz innej osoby w kabinie kierowcy, uzasadniona skarga pasażera.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 17, poz. 684), dalej: „rozporządzenie w sprawie planu transportowego”.

⁶⁸ Cele uzupełniające Planu transportowego obejmowały: [1] zapewnienie zasad dostępności do usług transportu publicznego, w tym dla osób niepełnosprawnych; [2] funkcjonowanie transportu publicznego w sposób tworzący z tego podsystemu transportu miejskiego realną alternatywę dla realizacji podróży samochodami osobowymi - poprzez zapewnienie wysokiej jakości usług i uprzywilejowanie pojazdów transportu zbiorowego w ruchu drogowym; [3] integracja transportu publicznego; [4] zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko; [5] utrzymanie założonych wskaźników efektywności oraz parametrów eksploatacyjnych umożliwiających zachowanie zasadności ekonomiczno-finansowej komunikacji miejskiej w ramach określonej polityki transportowej.

a) „Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007-2013” realizowany w latach 2007-2015 w ramach Osi priorytetowej 1. Rozwój infrastruktury technicznej Działania 1.2. Infrastruktura transportu publicznego Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P na lata 2007-2013, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶⁹ (zrealizowano w 100% założone wskaźniki produktu projektu⁷⁰);

b) „Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT City” realizowany w latach 2010-2015 w ramach Działania 7.3. Transport miejski w obszarach metropolitalnych Priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (zrealizowano w 100% założone wskaźniki produktu⁷¹).

(dowód: akta kontroli str. 103-274, 482-484, 496-546, 672-696)

W Planie transportowym: [1] dokonano oceny i prognozy potrzeb transportowych⁷² w oparciu o dane o frekwencji w tramwajach i autobusach; [2] określono docelowy pożądaný standard usług przewozowych w 2015 i 2035 r. oraz wskazano mierniki tych standardów; [3] zaplanowano do 2015 r. wprowadzenie zintegrowanej dynamicznej informacji o usługach transportu miejskiego i regionalnego na zintegrowanych przystankach węzłowych, a także na wszystkich przystankach tramwajowych oraz w Internecie (z uwzględnieniem telefonów komórkowych) - kompletna informacja o przesiadkach na środki transportu regionalnego w węzłach przesiadkowych i zintegrowanych; [4] zaplanowano do 2015 r. wprowadzenie wspólnego biletu zintegrowanego dla obszaru aglomeracji bydgosko-toruńskiej po uprzednim porozumieniu z Bydgoszczą oraz WK-P.

(dowód: akta kontroli str. 103-274)

1.5.3. W Planie transportowym podano, że będzie on weryfikowany co 3 lata oraz w przypadku uzasadnionej potrzeby zmieniany co do założeń i planów inwestycyjnych. W Planie transportowym nie wskazano sposobu monitorowania i oceny realizacji celów i zadań w nim ujętych.

Dyrektor WGK wyjaśnił, że:

- Plan transportowy nie został poddany weryfikacji z uwagi na trwające w 2016 r. ustalenia dotyczące zakresu projektów planowanych do realizacji w ramach nowej perspektywy programowania UE na lata 2014–2020 oraz podziału środków i wyboru źródeł finansowania. Jego aktualizacja zostanie wykonana w 2017 r. i będzie uwzględniać najnowszy zakres projektów transportowych planowanych do realizacji w obecnej perspektywie UE;
- metodologia monitorowania Planu transportowego polegała na ocenie realizacji zadań wynikających z funkcji organizatora w oparciu o cele, jakie zostały zdefiniowane w planie na podstawie dokumentów strategicznych;
- wszystkie działania, stanowiące cele planu transportowego, były monitorowane w trakcie realizacji projektów unijnych i drogowych. Wysokość osiągniętych

⁶⁹ Projekt obejmował cztery podprojekty: [1] system zarządzania ruchem drogowym w Toruniu; [2] system informacji pasażerskiej w czasie rzeczywistym dla komunikacji tramwajowej w Toruniu; [3] budowa linii tramwajowej na UMK w Toruniu; [4] modernizacja taboru do obsługi linii tramwajowej.

⁷⁰ Długość wybudowanej sieci tramwajowej – 2,87 km; długość przebudowanej sieci tramwajowej – 0,28 km; liczba zainstalowanych systemów (inteligentne systemy transportu) – 1 sztuka; liczba zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej – 18 sztuk; liczba wybudowanych / przebudowanych przystanków – 44 sztuki; liczba wybudowanych / przebudowanych urządzeń dla osób niepełnosprawnych – 109 sztuk; liczba wybudowanych / przebudowanych urządzeń służących obsłudze pasażerów – 127 sztuk; liczba wybudowanych / przebudowanych systemów sygnalizacji ulicznej – 21 sztuk.

⁷¹ Długość wybudowanej sieci transportu szynowego – 0,4 km; długość przebudowanej sieci transportu szynowego – 3,5 km; liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej – 17 sztuk; systemy komunikacji miejskiej objęte telematyką – 2 sztuki; pojemność jednostek zakupionego taboru komunikacji miejskiej – 2890 osoby; liczba zbudowanych parkingów „park&ride” – 1 sztuka; liczba zbudowanych parkingów „bike&ride” – 2 sztuki.

⁷² Prognoza na 2015 r. wg. źródła: „Model ruchu komunikacji miejskiej na potrzeby planu transportowego miasta Torunia”- Biuro Projektowe „Koniczyna” Aneta Bebyn – 2013 r.

wskaźników została wykazana we wnioskach końcowych z realizacji projektów. Osobami odpowiedzialnymi za monitorowanie wskaźników były osoby koordynujące poszczególne projekty.

(dowód: akta kontroli str. 103-274, 436, 441, 475, 480-481)

1.5.4. W Planie transportowym przyjęto mierniki realizacji celów, do osiągnięcia w 2015 i w 2035 r.

Wśród zastosowanych mierników realizacji usług na 2015 r. przyjęto np.: ilość sztuk zmodernizowanego taboru tramwajowego – 18 (zrealizowano 18), liczbę zakupionego nowego niskopodłogowego taboru tramwajowego – 12 (zrealizowano 17), liczbę kilometrów nowych torowisk tramwajowych – 6,3 (zrealizowano 6,7) i zmodernizowanych torowisk – 1,6 (zrealizowano 3,8). Źródłem dowodów potwierdzających realizację celów była dokumentacja z realizacji inwestycji (projektów unijnych).

Urząd nie posiadał danych odnośnie do prognozowanego na 2015 r. udziału transportu publicznego w przewozach mieszkańców Torunia na poziomie nie niższym niż 30% oraz danych co do udziału odjazdów opóźnionych powyżej 3 minut do 10%. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WGK informacje takie zostaną określone po badaniu ruchu w 2017 r., wykonanym przez firmę zewnętrzną. Dyrektor WGK podał, że powodem odroczenia pomiarów było prowadzenie wielu robót drogowych, w tym wyłączeń z ruchu tramwajów i zmian tras linii autobusowych. Działania takie powodują zmianę zachowań komunikacyjnych, a ustabilizowanie ich następuje w dłuższym okresie. Pomiary i kalibracja modelu w roku 2016 nie odzwierciedlałyby właściwego udziału transportu publicznego w przewozach na terenie miasta.

Nie osiągnięto zakładanego wskaźnika przeciętnego wieku taboru tramwajowego (po uwzględnieniu modernizacji), który wyniósł 16,9 roku zamiast planowanego 16,5 roku. Przyczyną tego była mniejsza ilość kasacji „starych” tramwajów.

Prognozowane cele do osiągnięcia w zakresie usług przewozowych w 2035 r. dotyczyły: zachowania udziału transportu publicznego w przewozach mieszkańców Torunia na poziomie nie niższym niż 30%, budowy i modernizacji torowisk, zwiększenia dostępności usług przewozowych, wprowadzenia zintegrowanej dynamicznej informacji na wszystkich liniach autobusowych; wzrostu prędkości komunikacyjnej, uzyskania 100% udziału pojazdów niskopodłogowych.

(dowód: akta kontroli str. 233-237, 615-618)

1.6. Umowy transportowe

1.6.1. W dniu 2 stycznia 2012 r. pomiędzy Miastem a MZK została zawarta umowa w sprawie świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez operatora. Umowa została zawarta na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Umowa była dwukrotnie zmieniana⁷³. Kolejna umowa transportowa została zawarta 28 grudnia 2012 r. na okres od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2014 r. Aneks nr 4 z 18 grudnia 2013 r. wydłużono termin obowiązywania umowy⁷⁴ do 31 grudnia

⁷³ Aneks nr 1 z 28 czerwca 2012 r. – zmieniono załączniki dot. wzoru umowy na dalszą dystrybucję biletów i rabaty przy sprzedaży biletów dla podmiotów gospodarczych; aneksem nr 2 z 27 grudnia 2012 r. – zmieniono zagadnienia dot. rozliczeń rekompensat i przekazywania środków z tytułu sprzedaży biletów.

⁷⁴ Spełnione zostały warunki wydłużenia terminu obowiązywania umowy, tj.:

[1] Umowa o dofinansowanie projektu „Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007-2013” została zawarta 3 listopada 2010 r. pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim a Gminą Miasto Toruń. Projekt realizowany był w ramach Osi priorytetowej 1. Rozwój infrastruktury technicznej Działania 1.2. Infrastruktura transportu publicznego Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P na lata 2007-2013, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dofinansowanie na realizację projektu (po uwzględnieniu aneksu nr 8 z 1 czerwca 2016 r.) stanowiło maksymalnie kwotę 41 959,4 tys. zł (całkowity koszt projektu – 74 868,8 tys. zł). Umowa o dofinansowanie projektu „Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT City” została zawarta 9 grudnia 2013 r. pomiędzy Gminą Miasto Toruń a Skarbem Państwa Centrum Unijnych

2022 r. – na liniach autobusowych i do 30 czerwca 2035 r. - na liniach tramwajowych. Umowa była wielokrotnie zmieniana (ostatni aneks nr 14 z 12 września 2016 r.) w zakresie przechowywania i przekazywania środków pieniężnych ze sprzedaży biletów, rekompensat i ceny wozokilometra, wykonania dodatkowych robót torowo-sieciowych.

(dowód: akta kontroli str. 28-102, 489-490)

1.6.2. W umowie transportowej z 28 grudnia 2012 r. określono m.in.:

- warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego;
- wymagania w stosunku do środków transportu, w tym wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej⁷⁵;
- warunki zakupu przez MZK środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego⁷⁶;
- standardy jakości świadczonych usług wraz z konsekwencjami za ich niespełnienie (załącznik nr 5 do umowy).

W § 6 ust. 3 w związku z § 7 ust. 5 umowy transportowej z 28 grudnia 2012 r. z tytułu niewłaściwej realizacji usług przewidziano obciążenie MZK kwotą pomniejszającą rekompensatę. Wysokość zmniejszenia była uzależniona od rodzaju nieprawidłowości i stanowiła krotność ceny biletu miesięcznego imiennego normalnego na wszystkie linie w granicach administracyjnych miasta.

(dowód: akta kontroli str. 49-102)

1.6.3. Normy jakości oraz standardy wyposażenia środków transportu określone w umowie transportowej z 28 grudnia 2012 r., m.in. w zakresie dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, były spójne z założeniami Planu transportowego.

(dowód: akta kontroli str. 49-274)

1.6.4. W § 22 umowy transportowej z 28 grudnia 2012 r. określono zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów. Odpowiedzialnym za opracowanie rozkładów jazdy było Miasto. Według informacji uzyskanych od Dyrektora WGK uwzględniano zapotrzebowanie na przewozy (wynikające z wniosków pasażerów, propozycji MZK) i kierowano się usprawnieniem organizacji lokalnego publicznego transportu zbiorowego (na podstawie wniosków z kontroli oraz pomiarów potoków pasażerskich dokonywanych przez pracowników Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 70, 422-444, 481)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Projektów Transportowych. Projekt realizowany był w ramach działania 7.3: Transport miejski w obszarach metropolitalnych priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Po uwzględnieniu aneksu z 4 listopada 2015 r. dofinansowanie na realizację projektu stanowiło maksymalnie kwotę 178 159,3 tys. zł (całkowity koszt projektu – 272 718,6 tys. zł).

[2] Uchwałą Nr 630/13 z dnia 24 października 2013 r. Rada Miasta Torunia przyjęła „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Torunia na lata 2013 – 2035”.

⁷⁵ Udział autobusów niskopodłogowych w ogólnej liczbie autobusów nie mniej niż 45%, monitoring autobusu – nie mniej niż 40% taboru, informacja pasażerska w autobusach (elektroniczne tablice informacyjne) – nie mniej niż 65% taboru, wyposażenie autobusów w automaty biletowe – nie mniej niż 30% taboru, każdy zakupiony nowy autobus i tramwaj niskopodłogowy wyposażony w system informacji głosowej, pasażerskiej i monitoring, każdy z autobusów powinien być wyprodukowany po 1993 r.

⁷⁶ Nowy tabor autobusowy powinien spełniać co najmniej następujące kryteria: dostosowany do obsługi osób niepełnosprawnych (w całości niskopodłogowy), wyposażony w silniki spełniające co najmniej normę czystości spalin EURO 5, wyposażony w elektroniczny system informacji i obsługi pasażera. Zobowiązano MZK do zakupu tramwajów, których czas amortyzacji przekracza okres 15 lat (w ramach odrębnej umowy).

1. Izba zwraca uwagę, że na węźle przesiadkowym Toruń Wschodni dostęp z dworca PKP do dwóch przystanków linii autobusowych (przy ul. Skłodowskiej-Curie od strony dworca) nr: - 01, 05, 21, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 42, C, 13, 41 prowadził tylko poprzez schody, które stanowiły barierę architektoniczno-budowlaną dla osób niepełnosprawnych ruchowo lub o ograniczonej zdolności poruszania się.

(dowód: akta kontroli str. 491-495)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że infrastruktura komunikacyjna węzła przesiadkowego przy dworcu Toruń Wschodni powstała na przełomie lat 70 i 80-tych XX wieku i została poddana modernizacji w latach 2003-2004 w ramach przebudowy wiaduktu nad linią kolejową nr 353. Zostały wówczas wybudowane podjazdy na przystanki komunikacyjne zlokalizowane po południowej stronie ul. Skłodowskiej-Curie. Modernizacja węzła przesiadkowego przy dworcu Toruń Wschodni oraz usunięcie pozostałych barier architektonicznych jest planowane w ramach rewitalizacji dworca Toruń Wschodni do roku 2022 w ramach projektu „Modernizacja linii kolejowej nr 353 na odcinku Toruń Główny – Toruń Wschodni wraz z infrastrukturą dworcową oraz budową nowych przystanków kolejowych w Toruniu – BiT City II”.

(dowód: akta kontroli str. 611)

2. W Urzędzie organizacyjnie nie określono w formie pisemnej zadań:

- z zakresu organizowania publicznego transportu zbiorowego przez organizatora zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej informacji dot. zamówienia o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego;
- z zakresu zarządzania publicznym transportem zbiorowym przez organizatora zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. publikacji informacji dot. umów i sprawozdań.

Powyższe zadania zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 12 i art. 43 ust. 1 pkt. 9 upz wymieniono w organizacji i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym.

Szczegółową strukturę organizacyjną WGK i zakres zadań określono w załączniku do zarządzenia Prezydenta Miasta Torunia w sprawie wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania WGK. W załączniku nr 1 do zarządzenia PMT 115/2014 z 29.05.2014 r. (ze zmianami) nie wymieniono zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Stosownie do standardów kontroli zarządczej⁷⁷ za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej i jednostce samorządu terytorialnego należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. Zadania te powinny być określone w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w regulaminie organizacyjnym wprowadzonym zarządzeniem nr 56 PMT z 2 marca 2011 r. wskazano literalnie zadania wynikające z upz, w tym zadania, o których mowa w art. 7 ust. 1-3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W trakcie dokonywania zmian regulaminu organizacyjnego

⁷⁷ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz.84).

wprowadzanych kolejnymi zarządzeniami PMT nr 41 z 2013 r. i nr 368 z 2014 r. sprecyzowane zostały zadania w sposób ogólny i zrezygnowano z cytowania wszystkich zapisów uptz. Katalog zadań ma charakter otwarty, co potwierdza użyte sformułowanie „w szczególności”.

(dowód: akta kontroli str. 434-437, 441)

Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wyjaśnił, że:

- zadania z zakresu planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym realizowane są przez Referat ds. Publicznego Transportu Zbiorowego,
- w regulaminie organizacyjnym i w zakresach obowiązków nie dokonano implementacji zadań wymienionych w art. 7 ust. 1-3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
- mając na uwadze wskazówki standardów kontroli zarządczej zakres działania komórek organizacyjnych Urzędu biorących udział w realizacji tych zadań zostanie zmodyfikowany w sposób zapewniający odpowiedni system monitorowania realizacji obowiązków wynikający z uptz.

(dowód: akta kontroli str. 472, 474)

3. Izba zwraca uwagę na zbyt ogólny charakter niektórych mierników przyjętych w Planie transportowym (kryteria niewyraziste o charakterze opisowym), co nie pozwalało na określenie konkretnego stopnia realizacji części postulatów przewozowych w 2015 r., np.: [1] w zakresie częstotliwości przewozów – zastosowano miernik - podwyższenie lub zapewnienie wysokiej częstotliwości i pełnej rytmiczności odjazdów; [2] w zakresie dostępności przewozów – zastosowano jeden z mierników - podwyższenie konkurencyjności transportu publicznego w stosunku do indywidualnego poprzez zmniejszenie dostępności centrum miasta dla motoryzacji indywidualnej; [3] w zakresie informacji – zastosowano jeden z mierników – zwiększenie zakresu informacji eksponowanych w pojazdach; [4] w zakresie prędkości komunikacyjnej - zastosowano jeden z mierników – wydatny wzrost prędkości komunikacyjnej w obrębie korytarzy wysokiej jakości obsługi komunikacyjnej, zapewniony poprzez priorytet dla transportu publicznego w ruchu ulicznym.

(dowód: akta kontroli str. 233-237, 615-618)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że trwają prace nad aktualizacją Planu transportowego. W połowie 2017 r. po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zaktualizowany dokument zostanie przedstawiony Radzie Miasta Torunia.

(dowód: akta kontroli str. 436, 440)

Ocena częściowa

Urząd przy planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym uwzględniał potrzeby Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego. Prawidłowo organizował i zarządzał publicznym transportem zbiorowym w ramach obszaru B-TOM. NIK zwróciła jednakże uwagę na utrudniony dostęp dla osób niepełnosprawnych ruchowo i o ograniczonej zdolności poruszania się do dwóch przystanków węzła przesiadkowego Toruń Wschodni.

2. Realizacja inwestycji dotyczących publicznego transportu zbiorowego

2.1. Przygotowanie realizacji inwestycji w ramach Projektu

2.1.1. W ramach projektu „Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT City”

Opis stanu faktycznego

zrealizowano 8 zadań. Kontrolą objęto realizację zadania nr 7 pn. „Rewitalizacja obiektu dworca Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności”.⁷⁸ Zgodnie z Programem Funkcjonalno-Użytkowym⁷⁹ realizacja tego zadania odpowiadała potrzebom określonym w wyniku przeprowadzonych analiz i badań istniejącego stanu technicznego obiektów dworcowych oraz potrzeb pasażerów, a także konieczności dostosowania obiektu do obowiązujących przepisów prawa. W związku z powyższym w Projekcie dot. zadania nr 7 nie znaleziono podstaw do określenia wariantów alternatywnych realizacji zadania w odniesieniu do zaproponowanego zakresu działań. Ponadto Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów podał, że z uwagi na brak jakichkolwiek poważniejszych prac remontowych od kilkadziesiąt lat, rewitalizacja dworca wymagała remontu generalnego z niezbędną modernizacją i rozbudową dostosowującą do wszystkich aktualnych potrzeb.

Modernizacja uwzględniała m.in.:

- zmianę układu funkcjonalnego dworca z zapewnieniem komunikacji wewnątrz budynku wzdłuż jego osi podłużnej oraz z zapewnieniem wygodnych i bezpiecznych dojść pieszych ze wszystkich ważnych kierunków i bezpiecznego rozprawienia na wszystkie perony;
- zapewnienie dostępności przejść do wszystkich części dworca dla wszystkich użytkowników, w tym niepełnosprawnych – w sposób wygodny i funkcjonalny, w tym także dostosowanie obiektów sanitarnych i środków informacji poprzez m.in.: montaż wind prowadzących do wszystkich części dworca, montaż schodów ruchomych i wykonanie ścieżek dotykowych dla osób niedowidzących;
- restrukturyzację obsługi podróżnych i usług dostępnych na dworcu, w sposób zapewniający najwyższy możliwy poziom i zapewnienie wszystkich usług zgodnie z aktualnymi wymaganiami i standardami;
- poprawę estetyki i stanu technicznego dworca, w tym wnętrz i elewacji, z uwzględnieniem zabytkowego charakteru obiektu, wymianę instalacji, pokryć dachowych, stolarki okiennej i drzwiowej (w uzasadnionych przypadkach otwieraną automatycznie);
- zmniejszenie wpływu obiektu na środowisko, m.in. w zakresie zużycia energii poprzez docieplenie ścian zewnętrznych i dachów, wymianę instalacji, wymianę oświetlenia na energooszczędne oraz w zakresie redukcji wytwarzania odpadów;
- modernizację istniejących peronów, tj. przebudowę i dostosowanie do obecnych przepisów i obsługi taboru niskopodłogowego.

(dowód: akta kontroli str. 672-718, 774-781, 1333-1334, 1337-1338)

2.1.2. W związku z realizacją zadania nr 7, Miasto zawarło z firmą budowlaną (dalej: „Wykonawca”) umowę⁸⁰ na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na rewitalizacji obiektu dworcowego Toruń Główny wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego. Szczegółowy opis przedmiotu umowy zawierał PFU. Zamawiający udzielił Wykonawcy wszelkich pełnomocnictw do uzyskania decyzji administracyjnych, uzgodnień, opinii i zezwoleń. PFU został wykonany terminowo oraz uzyskano wymagane pozwolenia, opinie i uzgodnienia, w dokumentacji uwzględniono ułatwienia dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności poruszania się, w tym windy, system oznakowania dotykowego dla osób niewidomych i słabowidzących. W dokumentacji prawidłowo określona została

⁷⁸ Dalej: „zadanie nr 7” lub „inwestycja”.

⁷⁹ Dalej: „PFU”.

⁸⁰ Umowa nr 98/2013 z dnia 11 października 2013 r.

wysokość peronów. W projekcie schody zostały wyposażone w poręcze po obu stronach, na jednym poziomie, zgodnie z projektem zatwierdzonym przed 31 lipca 2014 r. Ponadto z uwagi na poprawę warunków bezpieczeństwa i podniesienie komfortu pasażerów w korzystaniu z dworca Toruń Główny, zastosowano odległość krawędzi peronowej od osi toru 1,670 m, zamiast 1,725 m.⁸¹

(dowód: akta kontroli str. 785-819, 893-962, 1255, 1319-1322, 1337-1338, 1375-1380)

2.1.3. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie rewitalizacji obiektu dworcowego Toruń Główny wraz ze sprawowaniem nadzoru autorskiego nad realizacją wykonywanych robót budowlanych. Przedmiot zamówienia obejmował: [1] wykonanie dokumentacji projektowej niezbędnej do realizacji zadania, dla wszystkich branż, obejmującej: koncepcję funkcjonalno-przestrzenną, projekty budowlane, projekty wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych; [2] uzyskanie w imieniu i na rzecz Zamawiającego wszystkich niezbędnych uzgodnień, opinii i zezwoleń wymaganych przepisami prawa, koniecznych dla prawidłowej realizacji zadania, odbioru robót budowlanych i oddania obiektu do użytkowania; [3] uzyskanie w imieniu i na rzecz Zamawiającego wszystkich niezbędnych decyzji administracyjnych, decyzji o pozwoleniu na budowę, o dopuszczeniu do użytkowania oraz innych wymaganych przepisami prawa koniecznych dla prawidłowej realizacji zadania, odbioru robót budowlanych i oddania obiektu do użytkowania; [4] kompleksowe wykonanie całości robót budowlanych zgodnie z odebraną przez Zamawiającego dokumentacją projektową i wszelkich innych czynności niezbędnych do wykonania zadania oraz oddanie obiektu do użytkowania; [5] sprawowanie nadzoru autorskiego (wielobranżowego) nad realizacją wykonywanych robót budowlanych.

Całość realizacji inwestycji objętej przedmiotem zamówienia składała się z pięciu zadań: modernizacja budynków dworcowych, budowa nowego przejścia podziemnego, modernizacja i przebudowa peronów, budowa zintegrowanej pętli komunikacji miejskiej z parkingiem typu Park&Ride⁸², dynamiczna informacja pasażerska. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawierał PFU.

(dowód: akta kontroli str. 851-871, 874-892, 1252)

2.1.4. Wartość przedmiotu zamówienia ustalona została na 35 569,1 tys. zł⁸³ netto, w tym wartość przewidywanych zamówień uzupełniających została ustalona na kwotę 7 113,8 tys. zł⁸⁴ netto. Wartość zamówienia ustalona została⁸⁵ na podstawie PFU.

(dowód: akta kontroli str. 872-873, 1252)

2.1.5. Zamawiający przy wyborze wykonawcy w trybie przetargu nieograniczonego, jako kryterium wyboru oferty zastosował cenę, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸⁶. Zgodnie z ustawą Pzp dokonano ogłoszenia o zamówieniu⁸⁷ oraz powołano komisję przetargową. Wyboru wykonawcy dokonano w oparciu o kryteria określone w SIWZ. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z zawartej umowy na roboty budowlane był tożsamy z jego

⁸¹ Postanowienie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 maja 2014 r. Nr WI.I.7840.3.21.2014.MS

⁸² Dalej: „parking P+R”.

⁸³ Co stanowiło równowartość 8 848 916 euro.

⁸⁴ Co stanowiło równowartość 1 769 783 euro.

⁸⁵ W dniu 25 lutego 2013 r.

⁸⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: „ustawa Pzp”.

⁸⁷ Ogłoszenie zostało przekazane do Urzędu oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 5 kwietnia 2013 r. oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 10 kwietnia 2013 r. (2013/S 070-116223). Na tablicy ogłoszeń Urzędu i stronie internetowej ogłoszenie zamieszczone było od 10 kwietnia 2013 r. do 5 lipca 2013 r.

zobowiązaniem zawartym w złożonej ofercie. Zamawiający w zawartej z Wykonawcą umowie zawarł postanowienia zabezpieczające swoje interesy poprzez m.in.: wprowadzenie kar umownych, gwarancji jakości, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, odstąpienia od umowy.

Dokumentacja ww. postępowania przetargowego nie była przedmiotem kontroli Urzędu Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 820-944)

2.2. Nadzór nad realizacją inwestycji w ramach projektu

2.2.1. Urząd terminowo przekazał Wykonawcy teren budowy. Nadzór autorski wielobranżowy nad realizacją wykonywanych robót budowlanych sprawował Wykonawca, do którego obowiązków – zgodnie z zawartą umową – należało m.in.:

- czuwanie nad zgodnością rozwiązań technicznych, materiałowych i użytkowych z dokumentacją projektową,
- wyjaśnianie wątpliwości powstających w toku realizacji zadania,
- uczestniczenie w komisjach i naradach technicznych oraz w odbiorze inwestycji.

Roboty budowlane dotyczące Zadania nr 7 realizowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str.1252-1256, 1337-1338)

2.2.2. Roboty budowlane zrealizowano zgodnie z SIWZ i PFU. Zamawiający nie dokonywał zmian założeń inwestycyjnych Zadania nr 7 oraz zwiększenia wartości umowy. Dokonywano zmian terminu wykonania inwestycji zawierając stosowne aneksy do zawartej umowy, głównie z powodów uzyskania odpowiednich uzgodnień oraz nieprzewidzianych sytuacji wynikłych w trakcie realizacji Zadania. Zmiany były zgodne z art. 144 ust. 1 ustawy Pzp. W trakcie realizacji Zadania nr 7 Gmina zlecała wykonanie robót z wolnej ręki, ich realizacja została zlecona dotychczasowemu Wykonawcy zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp. Terminowo dokonano odbioru robót i dokumentacji, tj. w dniu 25 września 2015 r.⁸⁸ oraz wykonano przegląd w okresie gwarancyjnym. Inwestor przed odbiorem końcowym wyegzekwował od Wykonawcy usunięcie powstałych usterek. Ponadto w okresie przeglądów gwarancyjnych dokonywano usunięcia powstałych usterek w zakresie m.in. uszkodzenia wiaty, otwierania drzwi, wentylatorów w pomieszczeniach kas, ścieżek przy windach, nieszczelności tunelu od strony ul. Kujawskiej.

(dowód: akta kontroli str. 945-1056,1252-1256, 1337-1338, 1381-1416)

2.2.3. Urząd prawidłowo dokonał rozliczeń finansowych z Wykonawcą. Każdy z etapów płatności dokonywany był przez Urząd po otrzymaniu od Wykonawcy faktury wraz z załączonymi do niej protokołem odbioru robót oraz kartą nadzoru autorskiego. Nie było przypadków nie wywiązania się Wykonawcy ze zobowiązań w związku z powyższym nie nakładano żadnych kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1249)

2.3. Dozór i utrzymanie urządzeń do obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych

W ramach Rewitalizacji obiektu dworcowego zapewniono dozór i utrzymanie urządzeń do obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych, windy były sprawne i właściwie utrzymane. Przeprowadzone w dniu 7 lutego 2017 r. oględziny dworca Toruń Główny przez kontrolerów NIK wykazały, że pomimo istotnej poprawy dostępności węzła przesiadkowego Toruń Główny dla osób niepełnosprawnych oraz

⁸⁸ Zgodnie z umową przedmiot zamówienia miał być wykonany do 30 września 2015 r.

osób o ograniczonej zdolności ruchowej, występują obszary wymagające poprawy warunków technicznych obiektów do obsługi podróżnych. Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto na końcu obszaru 2 niniejszego wystąpienia w punkcie „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 1261-1282)

2.4. Osiągnięcie zakładanych celów Projektu poprzez rewitalizację dworca

2.4.1. Wskaźniki produktu dla przedmiotowego zadania wyznaczono jako „budowa parkingu Park&Ride”, „budowa parkingu Bike&Ride” oraz „system komunikacji miejskiej objęty telematyką”. Jako część rewitalizacji obiektu dworcowego Toruń Główny stworzone zostały parkingi „Park&Ride” i „Bike&Ride” oraz poprawiona została funkcjonalność istniejącej pętli autobusowej od strony ul. Kujawskiej, z przekształceniem w węzeł przesiadkowy. Zmiany te wpłynęły pozytywnie, poprzez poprawę integracji różnych form transportu, ułatwienie przesiadek i dojść do przystanków. Ponadto, budowa parkingu „Park&Ride” zapewniła integrację systemu transportu dla użytkowników indywidualnego transportu drogowego, poprzez umożliwienie dogodnej przesiadki z samochodu do transportu miejskiego i kolejowego, w obrębie obiektu dworca PKP Toruń Główny.

(dowód: akta kontroli str. 438-440, 501-506, 672-695, 1335-1336)

2.4.2. Wskaźniki rezultatu zgodnie z treścią umowy o dofinansowanie oraz wytycznymi POIiŚ w zakresie sprawozdawczości miały zostać osiągnięte do końca 2016 roku. Zgodnie z sprawozdaniem przesłanym 3 lutego 2017 r. do Centrum Unijnych Projektów Transportowych zakładane wskaźniki osiągnięto.

(dowód: akta kontroli str. 672-718)

2.4.3. Celem rewitalizacji dworca Toruń Główny było m.in. poprawienie dostępności i atrakcyjności poprzez stworzenie nowoczesnego węzła przesiadkowego pomiędzy środkami transportu kolejowego dalekobieżnego i lokalnego a komunikacją miejską. Zostało to osiągnięte poprzez modernizację budynków dworcowych, w tym punktów sprzedaży biletów, poczekalni, przechowalni bagażu, toalet, punktów gastronomicznych, handlowych i usługowych, modernizację i rozbudowę przejścia podziemnego, modernizację i przebudowę peronów; budowę zintegrowanej pętli komunikacji miejskiej z parkingami Park&Ride i Bike&Ride oraz wyposażenie dworca w system dynamicznej informacji pasażerskiej. System ten pozwolił na bliższą integrację różnych form transportu w systemie komunikacji miejskiej, poprzez umożliwienie szybszych i bardziej przewidywalnych przesiadek oraz łatwiejszego planowania podróży. Wszystkie te udogodnienia przyczyniły się do znacznego wzrostu atrakcyjności transportu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 436, 438-440, 501-506, 672-695)

2.4.4. Kontrola końcowa Projektu przeprowadzona przez CUPT nie stwierdziła nieprawidłowości finansowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006. Wnioski i zalecenia pokontrolne zostały wypełnione przez Beneficjenta i Podmiot Upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, tj. Miasto i MKK.

(dowód: akta kontroli str. 496-563)

2.5. Integracja oferty przewozowej i poprawa atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego na terenie B-TOM

2.5.1. Założenia rewitalizacji dworca Toruń Główny opisane w pkt 2.1.1. wystąpienia oraz określone dla niego wskaźniki realizacji celów były spójne z Planem transportowym⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str.103-274)

2.5.2. Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny przyczyniła się do zwiększenia atrakcyjności i integralności transportu publicznego. Stworzony został węzeł przesiadkowy pomiędzy środkami transportu kolejowego dalekobieżnego i lokalnego, a komunikacją miejską. Zostało to osiągnięte poprzez modernizację budynków dworcowych, w tym punktów sprzedaży biletów, poczekalni, przechowalni bagażu, toalet, punktów gastronomicznych, handlowych i usługowych, budowę przejścia podziemnego, modernizację i przebudowę peronów; budowę zintegrowanej pętli komunikacji miejskiej z parkingami Park&Ride i Bike&Ride oraz wyposażenie dworca w urządzenia dynamicznej informacji pasażerskiej. Wszystkie te udogodnienia przyczyniły się do znacznego wzrostu atrakcyjności transportu publicznego. Poprzez modernizację budynków dworcowych, budowę przejścia podziemnego, oraz przebudowę peronów, poprawiona została infrastruktura, będąca częścią zintegrowanego systemu transportu miejskiego w ramach BiT-City. Została zapewniona dostępność przejść do wszystkich części dworca dla wszystkich użytkowników, w tym osób niepełnosprawnych. Jako część rewitalizacji obiektu dworcowego Toruń Główny stworzone zostały parkingi Park&Ride i Bike&Ride oraz poprawiona została funkcjonalność istniejącej pętli autobusowej od strony ul. Kujawskiej, z przekształceniem w węzeł przesiadkowy. Budowa parkingu Park&Ride i Bike&Ride zapewniła integrację systemu transportu dla użytkowników indywidualnego transportu drogowego, poprzez umożliwienie dogodnej przesiadki z samochodu do transportu miejskiego i kolejowego, w obrębie obiektu dworca PKP Toruń Główny. Udogodnienia przekształciły obiekt dworcowy, w pełni zintegrowany węzeł transportu miejskiego, umożliwiający mieszkańcom przesiadki pomiędzy dostępnymi środkami komunikacji publicznej oraz indywidualnej.

(dowód: akta kontroli str. 436, 438-440, 501-506, 672-695)

Spółka zarządzająca dworcem kolejowym Toruń Główny nie posiadała danych dotyczących potoków pasażerskich z okresu przed jak i po rewitalizacji dworca. Powyższe zostało opisane w pkt 1.1.4 niniejszego wystąpienia. Ponadto Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu podał, że Projekt realizowany przez Gminę Miasto Toruń nie obejmował elementów związanych z drogami szynowymi oraz rozbudową dworca, dlatego nie było potrzeby posiadania tego typu danych.

(dowód: akta kontroli str. 447-452)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Pomimo zastosowania rozwiązań służących zapewnieniu atrakcyjności i dostępności stacji Toruń Główny, stwierdzono nw. niedogodności dla pasażerów, mające wpływ na ich bezpieczeństwo:

- a) utrudniony wjazd osoby poruszającej się na aktywnym wózku inwalidzkim z peronu nr 1 przy torze 2 stacji Toruń Główny na platformę dla osób niepełnosprawnych (stanowiącą element wyposażenia pociągu EZT PESA ELF).

⁸⁹ Pkt 5.2. „Planowana sieć oraz projekty rozwojowe w transporcie miejskim Torunia - horyzont 2015 r.”, pkt 6.2. „Źródła i formy finansowania inwestycji”. W Planie transportowym wskazano jakie cele zostaną zrealizowane w ramach zaplanowanych inwestycji, w tym zadania nr 7.

Przy wjeździe wymagana była asysta pracownika obsługi pociągu. Było to spowodowane tym, iż pomimo opuszczenia platformy między jej krawędzią a krawędzią peronu występowała przerwa, która utrudniała samodzielne ustawienie wózka na platformie.

W tym kontekście Izba zwraca uwagę, że zaledwie po ok. 2 latach eksploatacji peronów stacji Toruń Główny parametry tych peronów, tj. odległość peronowej krawędzi peronu („PKD”) od osi toru („OT”) oraz wysokość PKD względem płaszczyzny główki szyny („PGS”), wykazują odchylenia od wartości nominalnych (zaprojektowanych), nie mieszczące się w polu tolerancji odbiorowych, określonych w Instrukcji PKP PLK Id-22 ($\pm 4\text{ mm}$)⁹⁰. Ponadto po zaledwie ok. 2 latach eksploatacji nw. peronów stacji Toruń Główny parametry tych peronów, tj. odległość peronowej krawędzi peronu („PKD”) od osi toru („OT”) oraz wysokość PKD względem płaszczyzny główki szyny („PGS”), wykazują odchylenia⁹¹ od wartości nominalnych (zaprojektowanych), nie mieszczące się w polu tolerancji eksploatacyjnych początkowych (+10 mm i -5 mm)⁹². Zdaniem NIK w ramach nadzoru nad Wykonawcą zadania pn. „Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności” właściwym byłoby:

- aby sformułowane w Warunkach Wykonania i Odbioru Robót⁹³ konkretne, sparametryzowane wymagania dotyczące kontroli jakości wykonania peronów i przyległych do nich torów, zostały uwzględniane w treści sporządzanych później dokumentów odbiorowych stanowiących inwentaryzacje geodezyjną toru i peronu⁹⁴,
- aby wyniki odbiorowych pomiarów geodezyjnych⁹⁵ określały nie tylko rzędne „góry płyty peronowej”, ale również nominalne (projektowane) położenie rzędnej płaszczyzny główki szyny („PGS”). Należy zauważyć, iż od niniejszego położenia zależy rzeczywista relacja wysokościowa między wagonem i peronem, występująca w eksploatacji. Zdaniem NIK dla właściwej, pełnej oceny warunków dostępu pasażerów do wagonu należało objąć pomiarami odbiorowymi w poszczególnych przekrojach kontrolnych nie tylko rzędne „góry płyty peronowej”, lecz także rzędne PGS, czego nie przewidywała zastosowana procedura czynności kontrolnych dokonywanych podczas odbioru peronów od Wykonawcy robót.

Prezydent podał w wyjaśnieniach m.in., że inwestycja realizowana przez Gminę Miasta Toruń nie obejmowała regulacji torów, która miała zostać wykonana przez PKP PLK S.A. Jako przyczynę stwierdzonych odchylen wskazał nie wykonanie ww. regulacji torów przez PKP PLK S.A. Z tego też względu końcowe pomiary geodezyjne nie zawierały odniesienia do stanu istniejącego dotyczącego wysokości główki szyny z uwagi na brak regulacji torów, która nie była

⁹⁰ Ustalono, że: peron 1 przy torze 2 wykazywał wadliwość $W=100\%$ (1,00) dla wysokości peronu; peron 1 przy torze 4 wykazywał wadliwość $W=71\%$ (0,71) dla wysokości peronu; peron 2 przy torze 1 wykazywał wadliwość $W=79\%$ (0,79) dla odległości PKD od OT i $W=97\%$ (0,97) dla wysokości peronu; peron 4 przy torze 7 wykazywał wadliwość $W=94\%$ (0,94) dla odległości PKD od OT i $W=73\%$ (0,73) dla wysokości peronu; peron 4 przy torze 9 wykazywał wadliwość $W=98\%$ (0,98) dla odległości PKD od OT i $W=83\%$ (0,83) dla wysokości peronu.

⁹¹ Ustalono, że: peron 1 przy torze 2 wykazuje wadliwość $W=98\%$ (0,98) dla wysokości peronu; peron 2 przy torze 1 wykazuje wadliwość $W=63\%$ (0,63) dla odległości PKD od OT i $W=97\%$ (0,97) dla wysokości peronu; peron 4 przy torze 7 wykazuje wadliwość $W=72\%$ (0,72) dla odległości PKD od OT; peron 4 przy torze 9 wykazuje wadliwość $W=94\%$ (0,94) dla odległości PKD od OT.

⁹² Zasadność przyjęcia takich tolerancji wymiarowych potwierdzają wymagania określone w Warunkach Wykonania i Odbioru Robót dla zadania 7: Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności. B.05.00.00 Perony kolejowe.

⁹³ Tj. Warunkach Wykonania i Odbioru Robót dla zadania 7: Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności. B.05.00.00 Perony kolejowe.

⁹⁴ W dokumentacji powykonawczej nie stwierdzono, w odniesieniu do wszystkich peronów, dokumentów potwierdzających dokonywanie odbiorów robót z oceną ich stanu geometrycznego opartą na ustalonych zasadach kwalifikacji odchyłek jako odchyłek dopuszczalnych lub niedopuszczalnych. Stwierdzono, że dokumentacja związana z odbiorami robót nie zawierała dokumentów właściwych dla jednoznacznego potwierdzenia prawidłowego stanu geometrycznego peronów w czasie przekazywania ich do eksploatacji.

⁹⁵ W dokumentacji powykonawczej dotyczącej odbudowy peronów 1,2,3/3a,4 na stacji Toruń Główny.

przedmiotem inwestycji i pozostaje do wykonania. Ponadto przepisy nie wskazują żadnych ujednoliconych druków protokołów, dokumentów ani informacji, które miałyby one zawierać i że jest to różnie praktykowane przez osoby wykonujące samodzielnie funkcje w budownictwie.

W ocenie NIK wymienione kwestie są istotne z uwagi na możliwość występowania nieprawidłowości w warunkach dostępu pasażerów do wagonu, który nawet przy zgodnej z nominalną (projektowaną) wartością rzędnej peronowej krawędzi dostępu („PKD”) może – w zależności od rzędnej PGS – znaleźć się w położeniu zbyt wysokim lub zbyt niskim względem tej krawędzi. Zdaniem NIK zagadnień dotyczących przebudowy peronów nie można rozpatrywać w oderwaniu od torowiska. To, że realizowana przez Urząd inwestycja nie obejmowała regulacji toru i remontu torowiska nie oznacza, że nie powinna ona uwzględniać uwarunkowań z tego tytułu wynikających. Ponadto zdaniem Izby dokumentacja odbiorowa powinna zawierać informacje pozwalające jednoznacznie ocenić jakość wykonania peronów w momencie ich przekazywania do eksploatacji, z uwzględnieniem zaistniałych uwarunkowań dotyczących torów i ewentualnych negatywnych skutków tych uwarunkowań (w szczególności w przypadku możliwości wystąpienia odchylenia od nominalnej wysokości peronów do czasu wykonania regulacji torów).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że według informacji uzyskanych od PKP PLK S.A. regulacja osi torów przyperonowych w planie i profilu została wykonana przez wykonawcę Zadania nr 7⁹⁶ oraz przez wykonawcę realizującego roboty utrzymania nawierzchni kolejowej (na podstawie odrębnego zlecenia robót przez PKP PLK S.A. Zakład Linii Kolejowych w Bydgoszczy z czerwca 2015 r.)⁹⁷. Według tych informacji po naprawie głównej w 2013 r.⁹⁸ na odcinkach toru nr 1 i 2 na stacji Toruń Główny (poza odcinkiem odbudowanym po modernizacji przejścia podziemnego) niweleta była zgodna z projektową.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1342, 1425-1485, 1507-1509, 1555-1572)

Mając na uwadze rozbieżność ww. wyjaśnień Prezydenta oraz informacji uzyskanych od zarządcy infrastruktury kolejowej, Izba zwraca uwagę na potrzebę koordynacji działań i bieżącą wymianę informacji zwłaszcza w procesie inwestycyjnym dotyczącym infrastruktury zarządzanej przez dwa różne podmioty.

- b) brak oznaczenia ostrzegawczą linią wizualną poziomą i pionową powierzchni pierwszego stopnia schodów w górę i pierwszego stopnia schodów w dół w ramach przejścia podziemnego na ww. stacji. Tym samym nie zrealizowano zalecenia dotyczącego informacji wizualnej wynikającego z pkt 3.1. lit. p Tomu XII standardów technicznych PKP PLK - szczegółowych warunków technicznych dla modernizacji lub budowy linii kolejowych do prędkości $V_{max} \leq 200$ km/h (dla taboru konwencjonalnego) / 250 km/h (dla taboru z wychylnym pudłem)⁹⁹. Powyższe nie spełniało też wymogów określonych w § 98 ust. 12c rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (obowiązującego od 31 lipca 2014 r.)¹⁰⁰.

⁹⁶ Dot. następujących torów na stacji Toruń Główny: nr 4 (na całej długości) oraz nr 1 i 2 (na odcinku odbudowanym po zmodernizowaniu przejścia podziemnego dla pieszych).

⁹⁷ Dot. następujących torów na stacji Toruń Główny: nr 3, 5, 7 i 9.

⁹⁸ W ramach zadania „Polepszenie jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowej nr 18 Kutno – Piła na odcinku Toruń Bydgoszcz”.

⁹⁹ Tom XII Mała architektura, kolorystyka oraz systemy identyfikacji wizualnej, wersja 1.1 z 2009 r. Zgodnie z pkt 3.1. lit. p zalecane było malowanie linii ostrzegawczych, a także dojść do różnych niebezpiecznych miejsc (np. pierwszy i ostatni stopień schodów) kolorem żółtym, najlepiej widocznym dla osób niedowidzących.

¹⁰⁰ Zgodnie z § 98 ust. 12c tego rozporządzenia ostrzegawczą linią wizualną o szerokości nie mniejszej niż 0,05 m oznacza się również krawędzie pierwszego stopnia schodów w górę i pierwszego stopnia schodów w dół, na powierzchni poziomej i pionowej tych stopni.

NIK bierze pod uwagę fakt, że zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie¹⁰¹ w terminie do 25 lat stację Toruń Główny należy dostosować do wymogów określonych w § 98 ust. 12c ww. rozporządzenia, jednakże zdaniem NIK wymogi te można było uwzględnić na etapie realizacji zadania nr 7.

- c) brak wyposażenia schodów przejścia podziemnego w ramach stacji Toruń Główny w dwupoziomowe poręcze¹⁰². Tym samym nie zostały spełnione wymogi technicznych specyfikacji interoperacyjności dotyczących osób o ograniczonej możliwości poruszania się (dalej: „TSI PRM”) ¹⁰³.
- d) brak oznaczenia kontrastowego krawędzi (wizualnego oznaczenia granicy strefy zagrożenia przy krawędzi peronu) wszystkich peronów¹⁰⁴ na stacji Toruń Główny. Tym samym nie zostały spełnione wymogi TSI PRM¹⁰⁵.
- e) trzystopniowy uskok na drodze dojścia do ruchomych schodów prowadzących do hali głównej dworca; brak trasy kierunkowej dla osób niepełnosprawnych między uskokiem a ruchomymi schodami oraz brak kontynuacji takiej ścieżki do ruchomych schodów; brak oznaczenia kierunkowego i ostrzegawczego dla osób niewidomych i słabowidzących w nawierzchni hali głównej dworca,

W ocenie NIK podjęcie działań w celu usunięcia ww. niedogodności przyczyniłoby się do zwiększenia użyteczności stacji Toruń Główny, w szczególności zapewniłoby lepszą orientację przestrzenną osób niepełnosprawnych korzystających z tej stacji.

(dowód: akta kontroli str. 1257-1282, 1287-1316, 1505)

2. Urząd dokonał odbioru dokumentacji projektowej Zadania nr 7¹⁰⁶ w zakresie robót dotyczącym torów i peronów stacji Toruń Główny, w której nie zawarto wymagań i informacji istotnych z punktu widzenia warunków obsługi podróżnych, dotyczących rozwiązań konstrukcyjnych podtorza w rejonie peronów, a zwłaszcza dotyczących odwodnienia wglębnego w postaci drenażu¹⁰⁷.

Prezydent wyjaśnił m.in., że Zadanie nr 7 obejmowało kompleksową przebudowę peronów, w tym odwodnienie peronów na całej ich powierzchni włącznie z dachami wiat. Wskazał, że prace związane z podtorzem i jego odwodnieniem nie były przedmiotem realizacji inwestycji, nie podając jednocześnie informacji dotyczących sposobu odwodnienia i kierunku odwodnienia podtorza.

NIK zwraca uwagę, iż zagadnień dotyczących przebudowy peronów nie można rozpatrywać w oderwaniu od rozwiązań konstrukcyjnych dotyczących podtorza wzdłuż ścianek peronowych i jego odwodnienia. Zdaniem NIK informacja na temat ukształtowania torowiska i rozwiązania odwodnienia na odcinkach torów

¹⁰¹ Dz. U., poz. 867.

¹⁰² Schody prowadzące z tunelu na perony nr 1, 3 i 4, wejście do tunelu z ul. Kujawskiej i wyjście do ul. Podgórskiej.

¹⁰³ Zgodnie z pkt. 4.1.2.16. załącznika do Decyzji Komisji 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 7 marca 2008 r., str. 72, ze zm., dalej: „TSI PRM 2008”, obowiązującej od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2014 r.) schody i podjazdy powinny być wyposażone w poręcze po obu stronach, na dwóch poziomach.

Zgodnie z pkt. 4.2.1.2.2. ppkt. 4 załącznika do Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L 356 z 12 grudnia 2014 r., str. 110, dalej: „TSI PRM 2015”, obowiązującej od 1 stycznia 2015 r.) schody i podjazdy muszą być wyposażone w poręcze po obu stronach, na dwóch poziomach.

¹⁰⁴ Nr 1, 2, 3 i 4.

¹⁰⁵ Zgodnie z pkt. 4.1.2.19 TSI PRM 2008 kolor materiału na krawędzi peronu po stronie toru powinien kontrastować z ciemnym uskokiem. Zgodnie z pkt. 4.2.1.12 ppkt. 9 TSI PRM 2015 materiał na krawędzi peronu po stronie toru musi kontrastować z ciemnym uskokiem.

¹⁰⁶ Tj. inwestycji pn. „Rewitalizacja obiektu dworcowego Toruń Główny – poprawa dostępności i zwiększenie atrakcyjności”.

¹⁰⁷ Stwierdzono brak jednoznacznej informacji o ukształtowaniu torowiska i zastosowaniu odpowiedniego drenażu w osi międzytorza.

przyperonowych jest istotna z uwagi na trwałość ukształtowania peronowej krawędzi torowiska. Brak odwodnienia ścianki peronowej, zwłaszcza przy ewentualnym pochyleniu torowiska w stronę jej fundamentu, zamiast do drenażu umieszczonego na międzytorzu, może bowiem skutkować zwiększonym, nieregularnym osiadaniem nieodwodnionego gruntu w strefie fundamentu peronu, a tym samym możliwością niekorzystnych odkształceń peronowej krawędzi dostępu, zmieniających warunki obsługi podróżnych. Dlatego też dokumentacja projektowa powinna zawierać informację na temat zaistniałych uwarunkowań dotyczących ukształtowania torowiska i jego odwodnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1342, 1425-1485)

Ocena cząstkowa

Zrealizowana przez Urząd inwestycja przyczyniła się do zwiększenia atrakcyjności i integralności publicznego transportu kolejowego na obszarze B-TOM. NIK zwróciła jednak uwagę, że pasażerowie o ograniczonej zdolności poruszania się wciąż napotykali istotne bariery w korzystaniu z publicznego transportu kolejowego pomimo dokonanej rewitalizacji obiektu dworcowego Toruń Główny.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK¹⁰⁸ 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 Bydgoszczy.

*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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

¹⁰⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.