



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.021.04.2015
P.15.069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P.15.069 - Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97327 z dnia 15.09.2015 r. [dowód: akta kontroli str. 1 – 2]
jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Koszalinie ² , ul. Polczyńska 24, 75-815 Koszalin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Ciszek, dyrektor ZDM od 22 kwietnia 2014 r. (w okresie 27.02 – 21.04. 2014 r. p.o. dyrektora). Do 24 lutego 2014 r. dyrektorem ZDM był Andrzej Zubrzycki. [dowód: akta kontroli str. 3 – 10]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2013 – 2015 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

ZDM podejmował działania zwiększające dostępność miejskiej infrastruktury przystankowej dla osób niepełnosprawnych. W badanym okresie wybudował lub przebudował 24 przystanki komunikacji publicznej. Oględziny 5 przystanków oraz analiza dokumentacji powykonawczej dotyczącej budowy 3 przystanków wykazały, że przystanki i znajdujące się w ich bezpośrednim sąsiedztwie przejścia dla pieszych, były pozbawione barier architektonicznych, utrudniających lub uniemożliwiających korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne, w tym poruszające się na wózkach inwalidzkich. Przystanki wykonane były zgodnie z wymaganiami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowaniu⁴. Zarząd na etapie planowania inwestycji drogowych i infrastruktury komunikacyjnej, zasięgał informacji w merytorycznych wydziałach Urzędu Miejskiego w Koszalinie oraz określał wytyczne i założenia, jakie powinny być uwzględnione w dokumentacjach projektowych w zakresie dostosowania przystanków i przejść dla pieszych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

¹ Dalej również NIK.

² Dalej zwany: ZDM lub Zarządem.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie obowiązków zarządcy dróg w zakresie dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

1. Zgodnie z postanowieniami Statutu⁵ i regulaminu organizacyjnego⁶, do zadań ZDM jako jednostki organizacyjnej Gminy Miasta Koszalin, należało zarządzanie drogami w granicach administracyjnych Miasta Koszalina, zielenią miejską i innymi nieruchomościami przekazanymi przez organ wykonawczy w trwały zarząd, zarządzanie i administrowanie, w tym utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷).

Zarząd, w imieniu Prezydenta Miasta Koszalina, realizował zadania zarządcy, określone w art. 18 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁸, tj. budowę i przebudowę: 1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym była gmina; 2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię dróg. W § 5 Statutu ZDM, wyszczególniającym akty prawne regulujące zakres działania ZDM, nie wymieniono uptz, jako prawnej podstawy realizowanych przez ZDM zadań. W § 6 Statutu nie określono, że do zadań ZDM należą zadania wymienione w art. 18 uptz.

[dowód: akta kontroli str. 21 – 30, 135 – 137]

ZDM zarządzał przystankami komunikacji zbiorowej od 31 grudnia 2006 r. W badanym okresie, w związku z realizowanymi inwestycjami drogowymi, liczba przystanków wzrosła: z 252 wg stanu na dzień 28 lutego 2013 r.⁹ do 285 wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.¹⁰.

[dowód: akta kontroli str. 31 - 59, 124 - 127]

Prezydent Miasta Koszalina, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, nie przekazał ZDM do realizacji standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców (art. 15 ust.1 pkt 3 lit.a uptz), a ZDM nie przyjął wewnętrznych standardów i nie zgłaszał Prezydentowi potrzeby opracowania standardów w wymaganym prawem zakresie.

Dyrektor Zarządu wyjaśniła: „Zarząd (...) nie przyjął wewnętrznych standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, natomiast wystąpił pismem z dnia 17 lutego 2014 r. do Urzędu Miejskiego o przekazanie swoich uwag do wytycznych

⁵ § 4 Statutu ZDM, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie nr LIV/646/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r.

⁶ Zarządzenie nr 19/84/11 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Koszalinie.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, dalej uptz.

⁹ Z dniem 31 grudnia 2006 r. ZDM przejął zarząd nad przystankami komunikacji publicznej od ówczesnego zarządcy Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koszalinie. Uchwała Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 lutego 2013 r. nr XXVIII/438/2013 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto Koszalin oraz ustalenia opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto Koszalin.

¹⁰ Uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 czerwca 2013 r. nr XXXIV/507/2013 i z dnia 26 czerwca 2014 r. nr XLV/656/2014 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto Koszalin oraz ustalenia opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto Koszalin.

i warunków dotyczących budowy nowych wiat i słupków przystankowych, które powinny być uwzględnione podczas ich realizacji.”

[dowód: akta kontroli str. 135, 137, 139]

Według stanu na 1 stycznia 2013 r., ZDM zarządzał 36 (14,3%) przystankami komunikacji zbiorowej, wybudowanymi lub przebudowanymi w ramach inwestycji realizowanych w latach 2007 - 2012, spełniającymi warunki techniczne określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹¹. W kolejnych latach badanego okresu¹², w związku z realizowanymi inwestycjami drogowymi, liczba wybudowanych lub przebudowanych przystanków komunikacyjnych, które spełniały warunki techniczne i umożliwiały osobom z niepełnosprawnością ruchową dotarcie do peronu oraz wejście lub wjazd do pojazdu komunikacji publicznej wynosiła odpowiednio: 69 (25,6%) na 1 stycznia 2014 r., 90 wg stanu na 1 stycznia 2015 r. i 30 czerwca 2015 r. (31,6%). Pozostałe 216 przystanków według stanu na 1 stycznia 2013 r. i 195 na 30.06.2015 r. nie było objętych przebudową lub remontem. [dowód: akta kontroli str. 124 – 127, 128 – 129]

W podanym wyżej okresie ZDM, w związku z planowanymi inwestycjami drogowymi, zwrócił się do właściwych merytorycznie wydziałów Urzędu Miejskiego w Koszalinie, w tym: do Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Architektury i Urbanistyki, Inwestycji oraz Rozwoju, z prośbą o przesłanie uwag oraz wytycznych i warunków dotyczących budowy nowych wiat i słupków przystankowych, które należałoby uwzględnić podczas realizacji.

Dyrektor ZDM określiła dla Działu Inwestycji ogólne wytyczne i założenia, jakie powinny być uwzględnione w dokumentacjach projektowych. Według tych wytycznych w przygotowywanych materiałach przetargowych na opracowanie dokumentacji projektowych poszczególnych zadań inwestycyjnych dotyczących dróg i realizowanych w ich ramach przystanków komunikacyjnych, powinny znaleźć się elementy konstrukcyjne, dostosowujące przystanki do wymogów niepełnosprawnych uczestników ruchu.

ZDM na etapie uzgadniania projektów zadań inwestycyjnych zgłaszała projektantom potrzebę dostosowania przystanków i przejść dla pieszych do potrzeb osób niepełnosprawnych, m.in. poprzez stosowanie pochylni, opasek z kostki kamiennej i płytek z wypustkami (guzami).

[dowód: akta kontroli str. 110 - 117, 118 - 119, 120 - 120a, 139]

2. W poszczególnych latach badanego okresu w zarządzie ZDM znajdowało się odpowiednio:

- na 1 stycznia 2013 r. - 36 przystanków komunikacji publicznej spełniających warunki techniczne rozporządzenia MTiGM, w tym 12 przystanków przebudowanych w 2012 r.;
- na 1 stycznia 2014 r. - 69 przystanków spełniających warunki techniczne rozporządzenia MTiGM, w tym 9 wybudowanych lub przebudowanych w 2013 r. i 24 wprowadzone oznakowaniem do uchwał Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 lutego 2013 i 27 czerwca 2013 r.;
- na 1 stycznia 2015 r. i 30 czerwca 2015 r. - 90 przystanków spełniających warunki techniczne rozporządzenia MTiGM, w tym 15 wybudowanych lub przebudowanych w 2014 r. i 6 wprowadzonych oznakowaniem do uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 czerwca 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 124 - 127, 128 - 129]

¹¹ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm., dalej rozporządzenie MTiGM.

¹² 2013 - 2015 (I półrocze).

Zarząd posiadał opracowanie w formie inwentaryzacji - wykaz przystanków budowanych i przebudowanych przez ZDM w ramach prowadzonych inwestycji od 2007 r., które spełniają warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne stosownie do wymogu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³ oraz § 119 ust. 8 i 10 i § 127 ust. 11 rozporządzenia MTiGM.

Zarząd nie posiadał zinwentaryzowanych przystanków komunikacji miejskiej wybudowanych w okresie do 2007 r. i pozostających wówczas w zarządzie MKZ Koszalin - pod względem spełniania przez nie warunków określonych w powołanych wyżej przepisach rozporządzenia MTiGM.

[dowód: akta kontroli str. 128 - 129, 135 - 138]

W latach 2013 - 2015 (I półrocze) Zarząd zrealizował łącznie 8 zadań inwestycyjnych na budowę, przebudowę i remonty dróg, które obejmowały również wykonanie nawierzchni na przystankach komunikacji publicznej. W tym okresie wykonano budowę lub przebudowę 24 przystanków. Łączny koszt realizacji inwestycji wyniósł 67 678 835,23 zł, z tego środki własne: 60 474,676,50 zł, dofinansowanie: 7 204 158,73 zł.

[dowód: akta kontroli str. 108 - 109, 132 - 134]

W toku oględzin NIK¹⁴ 5 przystanków komunikacji miejskiej, wybudowanych lub przebudowanych w latach 2013 - 2015 (I półrocze) oraz znajdujących się w ich bezpośrednim sąsiedztwie przejść dla pieszych, nie stwierdzono barier architektonicznych utrudniających lub uniemożliwiających korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne, w tym poruszające się na wózkach inwalidzkich. Zatoki autobusowe spełniały warunki określone w § 119 ust. 8 i ust. 9 rozporządzenia MTiGM. Na przystankach zachowano zasadę jednej linii, tj. wiaty, ławki, tablice informacyjne i kosze na śmieci umieszczone były w takiej odległości od krawędzi peronu, która umożliwiała bezpieczne poruszanie się na wózku inwalidzkim. Poziomy chodnik w obrębie przejść dla pieszych umożliwiał osobom z dysfunkcją narządów ruchu i będących na wózkach inwalidzkich swobodne poruszanie się po przejściach dla pieszych. Konstrukcja znajdujących się na przystankach wiat, umożliwiała swobodne korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Ponadto, przestrzeń pod wiatą na każdym z przystanków umożliwiała swobodne ustawienie wózka inwalidzkiego, a peron przystankowy - swobodny wjazd do autobusu niskopodłogowego. Na wszystkich przystankach odległość pomiędzy wiatą przystankową a krawędzią peronu umożliwiała swobodne poruszanie się na wózku inwalidzkim i zapoznanie się przez inwalidów ruchu z rozkładem jazdy. Na przejściu dla pieszych bezpośrednio sąsiadującym z 1 z przystanków zastosowano dodatkowe rozwiązanie, zwiększające bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, tj. sygnalizację dźwiękową włączającą się przy zielonym świetle.

Na poddanych oględzinom przystankach nie zastosowano płyt ostrzegawczych z guzami, niewyznaczono strefy zagrożenia za pomocą żółtego pasa ostrzegającego o zbliżaniu się do krawędzi peronu, ścieżek dotykowych na przystankach oraz dotykowego oznakowania krawędzi przejścia dla pieszych dla osób niewidomych i słabowidzących. Nie zamontowano także wizualnych i audiowizualnych tablic informacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 62 - 82, 83 - 109, 121 - 123]

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

¹⁴ przeprowadzonych w dniu 29.09.2015 r.

3. W badanym okresie, w Zarządzie nie przeprowadzano zewnętrznych i wewnętrznych kontroli z zakresu dostosowania infrastruktury przystankowej dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

W latach 2013 – 2015 (I półrocze) do ZDM nie wpłynęła skarga dotycząca utrudnień w dostępie do publicznego transportu zbiorowego, tj. dostępności do pojazdów, barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach, niewłaściwego postępowania personelu zajmującego się podróżnymi, lub kwestiami związanymi z podróżnymi.

[dowód: akta kontroli str. 11 - 13, 14 - 20]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) W latach 2013 – 2015 (I półrocze) ZDM wybudował lub przebudował 24 przystanki komunikacji miejskiej, z których na 5 (20,8%) poddanych oględzinom nie zastosowano płyt ostrzegawczych z guzami, wyznaczenia strefy zagrożenia za pomocą żółtego pasa ostrzegającego o zbliżaniu się do krawędzi peronu, ścieżek dotykowych na przystankach oraz dotykowego oznakowania krawędzi przejścia dla pieszych dla osób niewidomych i słabowidzących. Na ww. przystankach nie zastosowano wizualnych i audiowizualnych tablic informacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 62 - 82, 83 - 109, 121 - 123]

W ocenie NIK, zastosowanie - w ramach dobrych praktyk - dotykowych znaków ostrzegawczych na przystankach komunikacji miejskiej oraz przejściach dla pieszych umożliwiłoby pełniejszą realizację prawa osób niepełnosprawnych do swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu publicznego.

2) Zarząd nie posiadał zinwentaryzowanych przystanków komunikacji miejskiej wybudowanych w okresie do 2007 r. pod względem spełniania przez nie warunków określonych w przepisach rozporządzenia MTiGM i w związku z tym nie miał wiedzy, czy spełniają one potrzeby osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz osób niewidzących i niedowidzących.

[dowód: akta kontroli str. 128 - 129, 135 - 138]

Dyrektor Zarządu wyjaśniła, że: *Zarządzanie przystankami komunikacyjnymi organizacyjnie zostało powierzone Zarządowi jako jednostce zarządzającej drogami w mieście, ponieważ przystanki komunikacyjne stanowią integralną część pasa drogowego i zgodnie z ustawą o drogach publicznych, zarządzanie nimi należy do ustawowych obowiązków zarządcy drogi. Stąd zadanie w zakresie utrzymania przystanków realizuje zarządca drogi, tj. Zarząd Dróg Miejskich. ZDM na podstawie przyjętego uchwałą Rady Miejskiej budżetu realizuje zadania wynikające z § 6 w zw. z § 5 Statutu ZDM.*

[dowód: akta kontroli str. 135 - 136, 137]

3) Statut ZDM nie określał przedmiotu działania i podstaw prawnych funkcjonowania Zarządu w stosunku do faktycznie realizowanych przez niego zadań. Zarząd, jako jednostka organizacyjna Gminy Miasta Koszalin, realizował w imieniu Prezydenta Miasta Koszalina zadania zarządcy, określone w art. 18 uptz. Natomiast statut ZDM, obowiązujący w kontrolowanym okresie, w § 5 nie wymieniał uptz jako prawnej podstawy realizowanych przez ZDM zadań, a w § 6 statutu nie określał, że do zadań ZDM należą zadania wymienione w art. 18 uptz, tj. budowa, przebudowa i remont:

1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina;

- 2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

[dowód: akta kontroli str. 21 – 30]

Dyrektor wyjaśniła, że ZDM w badanym okresie nie występował do Prezydenta Miasta o podjęcie działań w celu zmiany Statutu i dostosowania jego treści w omawianym zakresie, do obowiązującego stanu prawnego. Dyrektor ZDM nie wyjaśniła przyczyn braku działań w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 135 - 137]

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 ust.1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 18 listopada 2015 r.

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
St. Inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej ustawa o NIK.