



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.021.03.2015
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 dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie |
| Kontroler | Tomasz Wołos specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97325 z dnia 15 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2) |
| Jednostka kontrolowana | Miejski Zakład Komunikacji Spółka z o.o ¹ , ul. Gnieźnieńska 9, 75 – 736 Koszalin. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Andrzej Baclawski prezes Zarządu MZK ² . (dowód: akta kontroli str. 3) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność MZK w zbadanym zakresie w latach 2013-2015 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, MZK realizując zadania własne Miasta w zakresie lokalnego transportu zbiorowego:

- zapewniał dostęp do transportu publicznego osobom niepełnosprawnym, poprzez wykonywanie przewozów autobusami niskopodwoziowymi (w 2013 i 2014 r. - 90%, a w I półroczu 2015 r. – 92% kursów) oraz czytelną ekspozycję nazw przystanków autobusowych i rozkładów jazdy na tych przystankach,
- zakupił 4 nowe autobusy dostosowane do obsługi osób niepełnosprawnych; tabor eksploatowany przez MZK liczył 54 autobusy⁴, w tym 44 (tj. 81,5%) niskopodłogowe.

Kierowcy MZK byli przeszkoleni w zakresie zasad postępowania przy przewozach osób niepełnosprawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych

W badanym okresie funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego (przewoźnika) pełnił MZK, który 31 grudnia 2007 r. zawarł z Gminą Miasto Koszalin⁵ – na podstawie art. 18a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶ – umowę o ustaleniu warunków zwrotu kosztów stosowania ulg za przejazdy wykonywane lokalnym transportem zbiorowym. Według § 1 umowy, MZK w ramach działalności gospodarczej

¹ Dalej MZK.

² Od 7 stycznia 2013 r. - dalej Prezes.

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

⁴ Średnio w roku.

⁵ Dalej Gmina.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414.

wykonuje zadania własne, świadcząc usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. W dniu 8 marca 2010 r. sporządzono aneks do ww. umowy, którym do § 1 wprowadzono zapis o powierzeniu MZK przez Gminę realizacji świadczenia usług publicznych w postaci lokalnego transportu zbiorowego na terenie Miasta oraz na terenie gmin, z którymi Gmina podpisała porozumienia komunalne, dotyczące wspólnej organizacji lokalnego transportu zbiorowego⁷. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2022 r. Aneks z 11 października 2011 r. do części wstępnej umowy wprowadzono zapis, iż zawarto ją z uwzględnieniem postanowień Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2007 r.⁸

Zgodnie z ww. § 1 aneksu, MZK w latach 2013 ÷ 2015 (I półrocze), poza przewozami autobusowymi, m.in.:

a) projektowało przebieg linii komunikacyjnych, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców i opłacalności funkcjonowania konkretnych linii⁹.

W skład sieci miejskiej komunikacji autobusowej wchodziło 16 linii, z tego: 13 dziennych, zwykłych, całotygodniowych; 2 dzienne, zwykłe funkcjonujące od poniedziałku do soboty; 1 sezonowa, całotygodniowa.

W Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na lata 2015 – 2025 dla Miasta Koszalina i gmin ościennych, które zawarły z Gminą porozumienia w zakresie organizacji transportu publicznego¹⁰ podkreślono m.in., że:

- pomimo stosunkowo dużego obciążenia części linii liczbą pasażerów na wozokilometr, w badaniach nie odnotowano żadnego przypadku przekroczenia zdolności przewozowej pojazdów. „Analizy dopasowania zdolności przewozowej pojazdów do popytu świadczą o bardzo dobrej polityce MZK w tym zakresie”,

- w 2013 r. ocena ogólna z „badań satysfakcji pasażerów” wynosiła 3,87 - w skali 1 ÷ 5 wobec 3,73 w 2011 r.,

b) prowadziło dystrybucję biletów i ekspozycję rozkładów jazdy na przystankach miejskich.

Ogłędziny¹¹ 20 przystanków na 6 liniach (nr 6, 8, 11, 13, 14 i 16) wykazały, że: na wszystkich przystankach czytelne były ich nazwy i rozkłady jazdy, w tym dla osób niepełnosprawnych, poruszających się na wózku inwalidzkim. Na rozkładach jazdy literą V były oznaczone kursy obsługiwane przez autobusy wysokopodłogowe.

Na liniach: nr 16,14,11 – 100% kursów obsługiwały autobusy niskopodłogowe; nr 6 - 98,6%; nr 13 - 96,3%; nr 8 - 92,8%.

W 2013 r. i w 2014 r. - 90%, a w I półroczu 2015 r. - 92% kursów obsłużono autobusami niskopodłogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 6, 15, 16, 33, 35 ÷ 42)

W oparciu o materiały branżowe, opisujące stosowane dobre praktyki w zakresie rozkładów jazdy i ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych i wytyczne ujęte w dokumencie „Dostępna komunikacja miejska”, opracowanym w ramach projektu „Samorząd równych szans”, w celu dostosowania rozkładów jazdy do potrzeb osób niepełnosprawnych, w MZK m.in.:

⁷ Gminy: Będzino, Manowo, Mielno i Świeszyno.

⁸ Rozporządzenie dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) Nr 1191/69, i (EWG) 1107/70 (Dz. Urz. UE L z 2007 r. Nr 315, str. 1).

⁹ W tym ich ilość i przebieg, a także godziny rozpoczęcia i zakończenia przewozów, co w praktyce - wg oświadczenia pełnomocnika zarządu ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania, złożonego na podstawie art. 41 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), dalej ustawa o NIK – oznaczało, że cele te projektowało MZK, a zatwierdzało Miasto. Liczbę i lokalizację przystanków projektował Zarząd Dróg Miejski przy współpracy z MZK.

¹⁰ Przyjętym przez Radę Miejską w Koszalinie uchwałą nr XI/132/ z 25 czerwca 2015 r. – zwanego dalej PZRT.

¹¹ Przeprowadzonych w dniu 29 września 2015 r. w trybie art. 39 ustawy o NIK, przy współudziale osoby niepełnosprawnej, poruszającej się na wózku inwalidzkim – specjalisty powołanego w trybie art. 49 ust. tej ustawy. Ogłędzinami objęto linie o obciążeniu najwyższym w kierunku malejącym: nr 16, 14, 13, 11, 6 i 8.

- w I kwartale roku 2013 zmodyfikowano wersję papierową rozkładu jazdy, eksponowanego na przystankach, na identyczny graficznie z dostępnym dla pasażerów na stronie internetowej MZK¹². Modyfikacja polegała m.in.: na zaznaczeniu przystanku, na którym znajduje się pasażer wytłuszczoną czcionką w niebieskim kolorze; odcinek trasy pokonanej był zaznaczony szarym kolorem, zaś pozostałe przystanki kolorem czarnym na białym tle; maksymalnym powiększeniu czcionki godzin i minut odjazdów oraz dostosowaniu wydruku do formatu A4 w układzie pionowym,
- w I półroczu 2013 r. udostępniono pasażerom mobilną aplikację (mobileMPK) z rozkładami jazdy, która była obsługiwana przez telefony powszechnie dostępne; w budynkach użyteczności publicznej¹³ zamontowano monitory z dynamiczną informacją pasażerską¹⁴,
- w II półroczu 2013 r. na stronie internetowej MZK zamieszczono wersję rozkładu jazdy dla osób słabowidzących i niedowidzących - żółta czcionka nazw przystanków i biała godzin odjazdów, wyświetlane na czarnym tle¹⁵,
- w styczniu 2015 r. zmieniono system dynamicznej informacji pasażerskiej¹⁶ w ten sposób, że pasażer uzyskuje informację o godzinie przyjazdu wybranego autobusu na wskazany przystanek.

(dowód: akta kontroli str. 6, 13, 14)

MZK zamieścił informacje o prawach pasażerów na stronie www.mzk.koszalin.pl, w tym dotyczące praw pasażerów określonych w rozporządzeniu UE.

(dowód: akta kontroli str. 7)

W MZK w latach 2013-2015 (I półrocze) nie były przeprowadzane kontrole przez podmioty zewnętrzne dotyczące dostępności publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych.

W okresie objętym kontrolą wpłynęła jedna skarga¹⁷ dotycząca odmowy przez kierowcę wykonania „przykłąku autobusu” ułatwiającego wjechanie lub opuszczenie autobusu osobie niepełnosprawnej na wózku inwalidzkim. Skarga była zasadna. Celem wyeliminowania niewłaściwych zachowań kierowców – szczególnie w odniesieniu do osób niepełnosprawnych – przeprowadzone zostały z kierowcami odpowiednie rozmowy pouczające przez kierownictwo działu przewozów.

(dowód: akta kontroli str. 4, 7 ÷ 9)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MZK w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MZK w zbadanym zakresie.

2. Dostosowanie pojazdów komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego MZK realizowało wykorzystując - średnio w roku - 54 autobusy, w tym 44 (tj. 81,5%) niskopodłogowe. Zgodnie z aneksem do cyt. umowy z dnia 31 grudnia 2001 r., MZK zobowiązane było do utrzymania taboru składającego się z min. 50% autobusów niskopodłogowych.

¹² Co ułatwia osobie niepełnosprawnej możliwość zapoznania się z rozmieszczeniem informacji na rozkładzie, przyzwyczajenie się do jego szaty graficznej ułatwiającej odnalezienie potrzebnych informacji na tabliczce przystankowej.

¹³ Urząd Miejski, ZUS, Szpital Wojewódzki, Politechnika Koszalińska przy ul. Śniadeckich i MZK.

¹⁴ Rzeczywista godzina odjazdu autobusu z przystanku, wyświetla się w kontrastowych kolorach i dużą czcionką, przez co z rozwiązania mogą korzystać osoby niedowidzące i słabowidzące; osoby z niepełnosprawnością ruchową mają możliwość oszacowania czy zdążą naabrany kurs.

¹⁵ Tryb wyświetlania wersji oznaczony jest piktogramem na stronie głównej wraz z opisem „DLA NIEDOWIDZĄCYCH”.

¹⁶ „kiedy.przyjedzie.pl”.

¹⁷ 14 stycznia 2014 r. Zdarzenie miało miejsce 30 grudnia 2013 r.

Spośród 53 wszystkich autobusów - wg stanu na 30 czerwca 2015 r.:

- 44 to autobusy niskopodłogowe, w tym wszystkie posiadały świecące zewnętrzne tablice informacyjne i wewnętrzny system wizualny. Nagłośnienie zewnętrzne posiadało 13 autobusów, system nagłośnienia wewnętrznego 19 autobusów,
- 9 autobusów wysokopodłogowych posiadało świecące zewnętrzne tablice informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7, 31)

W wyniku oględzin 29.09.2015 r. stwierdzono m.in., że podczas przejazdu, zgodnie z rozkładem jazdy kursowały 4 autobusy niskopodłogowe¹⁸. Wszystkie autobusy posiadały:

- tablice świetlne (z przodu i z boku) z numerem linii oraz celem podróży i z tyłu z numerem linii,
- informację wizualną wewnętrzną m.in. o kolejnych przystankach,
- miejsce na wózek dziecięcy – odpowiednio oznaczone,
- miejsce z odpowiednim oparciem dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim – odpowiednio oznaczone – skomunikowane z kierowcą,
- miejsca dla osób niepełnosprawnych innych, niż poruszających się na wózkach inwalidzkich. Przy czym w 2 autobusach (nr boczny 1198 i 1158) nie było oznaczonych miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych innych, niż korzystających z wózków inwalidzkich,
- rampę uruchamianą ręcznie przez kierowcę po uprzednim uruchomieniu funkcji „przykłąku autobusu”¹⁹,

W autobusach nie było informacji głosowej o kierunku jazdy i kolejnych przystankach, z uwagi na brak możliwości technicznych.

Specjalista – osoba niepełnosprawna na wózku inwalidzkim – uczestniczący w oględzinach oświadczył, że autobusy i ich obsługa w pełni zaspakajała jego potrzeby, szczególnie przy wsiadaniu i wysiadaniu.

W ocenie pasażerów, dostępność w zakresie dostosowania autobusów do potrzeb osób niepełnosprawnych jest dobra [pkt 6.2 tabela 46 ww. ZPRT²⁰].

(dowód: akta kontroli str. 15, 16, 27, 30, 32, 53)

MZK w kontrolowanym okresie zakupiło 4 nowe autobusy. Autobusy te były dostosowane do potrzeb pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się.

(dowód: akta kontroli str. 15, 18 ÷ 28)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak informacji głosowej o kierunku jazdy i kolejnych przystankach w 6 autobusach objętych oględzinami²¹, a w 2 – spośród nich – oznaczeń piktogramami miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych innych, niż korzystających z wózków inwalidzkich.

Uczestniczący w oględzinach przedstawiciel MZK oświadczył, że w MZK podjęto działania celem uzupełnienia brakujących oznaczeń miejsc dla osób niepełnosprawnych i kontynuowano prace, których celem jest uruchomienie informacji głosowej we wszystkich autobusach sprzed 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MZK w zbadanym zakresie.

¹⁸ O nr bocznych 1159, 2010, 2013, 1198, 1158 i 2012.

¹⁹ W autobusie nr 1198 wyprodukowanym w 2004 r. „przykłąk” nie działał w pełnym zakresie – skutek: większy kąt pochylenia rampy. Kierowca zaferował osobie niepełnosprawnej (specjaliście) pomoc przy wsiadaniu i wysiadaniu.

²⁰ Wyniki badań z 2014 r. [www.bip.koszalin.pl].

²¹ Podanych w przypisie nr 18.

3. Zapewnienie przeszkolenia pracowników w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym

W MZK wszyscy kierowcy, zatrudnieni według stanu na 30 czerwca 2015 r. w liczbie 112²², w ramach przeszkolenia BHP byli zapoznani z zasadami postępowania przy przewozie osób niepełnosprawnych.

W tym czasie kwestiami związanymi z podróznymi zajmowali się:

- sprzedawcy biletów będący pracownikami MZK. Ich liczba na 30.06.2015 r. wynosiła 129, z tego 112 kierowców, 15 pracowników zakładowych stacji paliw i 2 kasjerki. Pracownicy ci nie odbyli przeszkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 16 art. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004²³,
- kontrolerzy biletów, będący pracownikami firm zewnętrznych, które realizowały to zadanie na zlecenie MZK. W umowach z lat 2013 – 2015 nie zobowiązywano tych firm do przeszkolenia kontrolerów w ww. zakresie.

(dowód; akta kontroli str. 8, 16)

Członek Zarządu i Prokurent MZK w sprawie braku szkoleń wyjaśniły: *Szkoleniami o zasadach postępowania z osobami niepełnosprawnymi są objęci wszyscy kierowcy – zgodnie z programem instruktażu stanowiskowego. Pozostali pracownicy otrzymują instruktaże w trybie roboczym. Praktyka ta przynosiła i przynosi oczekiwany efekt – w okresie 2013 – I półrocze 2015 wpłynęła tylko jedna skarga od osoby niepełnosprawnej na zachowanie kierowcy.*

Dodatkowo w ramach szkoleń okresowych, kierowcy realizują moduł pn. „Pierwsza pomoc” – wymóg wynikający z załącznika nr II lit. b rozporządzenia UE. W latach 2013 – I półrocze 2015 taki blok programowy zaliczyło 56 kierowców.

Natomiast nie prowadziliśmy z kolei szkoleń w oparciu o wytyczne art. 16 rozporządzenia UE. Przepisy tego rozporządzenia zostały wprowadzone do ustawodawstwa krajowego dopiero w lutym 2015 r. – art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015, poz. 390). Termin pomiędzy wejściem w życie rozporządzenia, a ustawy zmieniającej, tj. od 1 marca 2013 do lutego 2015 r., był dla nas okresem przejściowym. W tym czasie oczekiwaliśmy na decyzję ustawodawcy krajowego w zakresie zastosowania zapisu art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia, który to przepis dopuszcza wyłączenie przez państwa członkowskie ze stosowania (art. 16 ust. 1 lit. b), w odniesieniu do szkolenia kierowców na maksymalnie 5 lat (liczone od 1 marca 2013 r.).

W ww. ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. /.../ takiego wyłączenia nie przewidziano.

Należy dodać, że poza kierowcami, nie ma w Spółce pracowników zajmujących się bezpośrednią obsługą osób niepełnosprawnych rozumianą, jako pomoc w podróży.

Biorąc powyższe pod uwagę, obecnie prowadzone są prace nad ustanowieniem w Spółce, procedury szkolenia w zakresie niepełnosprawności, w celu udzielania instruktażu pracownikom zgodnie z wymaganiami art. 16 ww. rozporządzenia UE.

(dowód: akta kontroli str. 44, 45)

²² W wyniku ww. oględzin ustalono, że kierowcy autobusów na każdym przystanku, z własnej inicjatywy uruchamiali rampę przy wsiadaniu i wysiadaniu Specjalisty (osoby niepełnosprawnej uczestniczącej w oględzinach). Specjalista ten oświadczył, że:

- właściwie funkcjonowała komunikacja z kierowcą, z wyłączeniem jej awarii w autobusie nr 1158, co jednak nie stanowiło jakiegokolwiek utrudnienia przy wsiadaniu,
- autobusy i ich obsługa w pełni zaspakajają jego potrzeby szczególnie przy wsiadaniu i wysiadaniu.

²³ Dz. Urz. UE. L. z 2011 r. Nr 55, str. 1 - dalej rozporządzenie UE.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak:

- przeszkolenia pracowników MZK, którzy zajmowali się bezpośrednio podróżnymi lub kwestiami związanymi z nimi w zakresie określonym w art. 16 rozporządzenia UE,
- zobowiązania firmy zajmującej się – na zlecenia MZK – kontrolą biletów do przeszkolenia w ww. zakresie jej kontrolerów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MZK w zbadanym zakresie.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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 o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Szczecin, 13 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Tomasz Wołos
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis