



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.03.2015
P/15/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/069 – Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96767 z dnia 4 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Zieleni w Suwałkach, 16-400 Suwałki, ul. Sejneńska nr 84 (dalej: „ZDiZ”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Drejer – Dyrektor ZDiZ ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ramach przypisanych zadań ZDiZ podejmował w okresie objętym kontrolą³ działania, w rezultacie których poprawiono dostępność dla osób niepełnosprawnych do 20 z 229 (8,7%) zarządzanych przystanków komunikacji autobusowej. Na 17 z nich utwardzono bowiem teren, na którym posadowione były wiaty przystankowe, a na trzech – po raz pierwszy w Suwałkach – opracowano i doprowadzono do wdrożenia wytyczne mające na celu ułatwienie korzystania z miejskiej infrastruktury przystankowej przez osoby z wadami wzroku. Na 110 przejściach dla pieszych (m.in. w sąsiedztwie przystanków) obniżono zaś wysokość krawężników, utrudniających poruszanie się osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich. Wg stanu na 30 czerwca 2015 r., 31 z 229 przystanków zarządzanych przez ZDiZ było jednak nadal niedostępnych lub trudnodostępnych dla osób niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na brak w ZDiZ pełnego rozeznania potrzeb dotyczących dostosowania przystanków komunikacji miejskiej dla osób niepełnosprawnych oraz w zakresie spełnienia przez infrastrukturę przystankową wymagań określonych § 119 ust. 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴. W konsekwencji organizatora publicznego transportu zbiorowego nie informowano o takich potrzebach, w celu ich uwzględnienia w ramach realizowanych robót drogowych.

Kontrola wykazała też nieprawidłowość, polegającą na niewykazaniu w prowadzonej ewidencji dróg (książkach dróg) danych dotyczących parametrów technicznych zatok i peronów autobusowych.

¹ Od 1 października 2015 r. Poprzednio, od 1 stycznia 2012 r., stanowisko to zajmował Tomasz Łazarski.

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

³ Lata 2013–2015 (do czasu zakończenia badań kontrolnych), a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań.

⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie obowiązków zarządcy dróg w zakresie dostosowania przystanków do potrzeb osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1. Stosownie do postanowień statutu⁵, ZDiZ zobowiązany był do wykonywania obowiązków zarządcy dróg publicznych, położonych w granicach administracyjnych miasta Suwałki, w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. Przedmiotem działania ZDiZ⁷ w latach 2013–2015 (I półrocze) było m.in.:

- zarządzanie drogami publicznymi usytuowanymi w granicach administracyjnych miasta Suwałki, z wyjątkiem planowania i zlecenia robót drogowych, które należą do kompetencji Urzędu Miejskiego w Suwałkach (dalej: „Urząd Miejski”),
- wydawanie zezwoleń na korzystanie z przystanków miejskiej komunikacji autobusowej, zgodnie z warunkami określonymi załącznikiem nr 2 do uchwały nr XXXIX/419/2013 Rady Miejskiej w Suwałkach w sprawie warunków i zasad korzystania z tych obiektów,
- sprawowanie nadzoru nad wiatami przystankowymi oraz tablicami informacyjnymi, znajdującymi się na przystankach publicznej komunikacji zbiorowej,
- wymiana oraz bieżące uzupełnianie rozkładów jazdy na przystankach komunikacji miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 6-14, 88, 96-97 i 100)

W latach 2013–2015 (I półrocze) ZDiZ nie było kontrolowane w zakresie dostępności przystanków komunikacji autobusowej dla osób niepełnosprawnych. Kwestie te nie były przedmiotem skarg wnoszonych do ZDiZ. (dowód: akta kontroli str. 29-32 i 103)

2. Na 1 stycznia 2013 r. ZDiZ posiadał na stanie ewidencyjnym 223 przystanki autobusowe komunikacji zbiorowej, które z dniem 31 grudnia 2012 r. przejęto od Urzędu Miejskiego (organizatora komunikacji zbiorowej miasta Suwałki) i Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Suwałkach Spółka z o.o. (operatora tej komunikacji). W ciągu 2,5 roku liczba przystanków komunikacji zbiorowej w Suwałkach zwiększyła się do 229 (o 3%).

(dowód: akta kontroli str. 38 i 74-80)

W okresie objętym kontrolą w ramach działalności ZDiZ:

- przeniesiono 17 wiat przystankowych (w tym 15 w 2014 roku i dwie wiaty w I półroczu 2015 roku) z nieutwardzonego terenu, na utwardzone podłoże, w ramach prac związanych z przebudową chodników,
- obniżono wystające krawężniki na 110 przejściach dla pieszych (w tym: 38 szt. w 2013 roku, 47 szt. w 2014 roku i 25 szt. w I półroczu 2015 roku),
- przejęto na stan ewidencyjny 10 wybudowanych przystanków autobusowych oraz wiaty i stojaki informacyjne na 11 przebudowanych przystankach autobusowych (w ramach inwestycji prowadzonych przez Urząd Miejski).

Wykonane prace poprawiły dostęp do wiat przystankowych, w szczególności dla pasażerów poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz usunęły bariery architektoniczne na 110 przejściach dla pieszych, w tym także prowadzących do przystanków komunikacji miejskiej. Na trzech przystankach (wszystkich wybudowanych bądź przebudowanych w I półroczu 2015 roku⁸) zastosowano – po raz pierwszy w Suwałkach – zaproponowane przez ZDiZ (w styczniu 2015 roku) dodatkowe oznakowanie peronów, zwiększające bezpieczeństwo osób niewidomych (tę problematykę szerzej opisana w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). (dowód: akta kontroli str. 49-50, 53-58, 98-99 i 105)

⁵ Załącznik do uchwały Nr XV/146/2011 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia statutu ZDiZ.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm. Ustawa zwana dalej: „uodp”.

⁷ ZDiZ jest jednostką budżetową Miasta Suwałki.

⁸ Z 21 przystanków wybudowanych lub przebudowanych w okresie objętym kontrolą.

3. Według wiedzy ZDiZ na początek lat 2013–2015 i na 30 czerwca 2015 r. na terenie Suwałk było kolejno co najmniej 39 (17,5% ogółu przystanków), 41 (18%), 40 (17,6%) i 31 (13,5%) przystanków niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, które były usytuowane na poziomie jezdni lub posadwione na podłożu gruntowym. Natomiast w przypadku przystanków z peronami, których w okresie objętym kontrolą nie poddano pracom modernizacyjnym ani remontowym (tj. 160 przystanków na 30 czerwca 2015 r.) dokumentacja ZDiZ nie pozwalała na ustalenie, które z nich były dostępne dla osób niepełnosprawnych lub spełniały wymagania techniczne określone § 119 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, ponieważ:

- w księgach dróg, prowadzonych w ramach ewidencji dróg i obiektów mostowych, nie odnotowano parametrów technicznych zatok autobusowych i peronów przystankowych (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”),
- w toku corocznie przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego dróg i przeglądów wiat przystankowych nie sprawdzano stanu technicznego peronów przystankowych i zatok autobusowych, położonych w kontrolowanych drogach ani nie sprawdzano przystanków komunikacji miejskiej pod względem ich dostępności dla osób niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 38-39, 45 i 101-102)

Kontrole stanu dróg przeprowadzało dwóch pracowników ZDiZ, według ustalonych przez nich zasad i sposobu dokumentowania ustaleń. Czynnościami kontrolnymi obejmowano tylko niektóre (wybrane „wrywkowo”) perony przystankowe i zatoki autobusowe, ale ocen stanu technicznego tych elementów dróg nie odnotowywano w protokołach z kontroli. Przeprowadzający kontrole Kierownik Działu Bieżącego Utrzymania wyjaśnił, że nie zwracał uwagi na sprawdzenie stanu zapewnienia dostępu do przystanków komunikacyjnych dla osób niepełnosprawnych, ponieważ nikt tego nie wymagał. Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że rozważy w tym celu opracowanie procedury przeprowadzania, dokumentowania i wykorzystania okresowych kontroli stanu technicznego dróg.

(dowód: akta kontroli str. 45-48 i 90-95)

W okresie objętym kontrolą nie informowano pracowników Urzędu Miejskiego (odpowiedzialnych za planowanie inwestycji drogowych) o potrzebach w zakresie polepszenia dostępności przystanków dla niepełnosprawnych uczestników ruchu. Jak wyjaśnił były Dyrektor ZDiZ, informacji w powyższym zakresie nie udzielano, ponieważ „Do Zarządu Dróg [...] nie wpłynęła żadna korespondencja związana z potrzebą dostosowania przystanków autobusowych dla osób niepełnosprawnych”.

(dowód: akta kontroli str. 84-85 i 103-104)

ZDiZ nie ustalił wewnętrznych wzorców dotyczących budowy przystanków komunikacji miejskiej, w sytuacji nieokreślenia – przez organizatora miejskiej komunikacji autobusowej – standardów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁹. Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że powyższe wynikało z nadmiernego obciążenia pracowników Działu Inżynierii Ruchu obowiązkami służbowymi, co skutkowało brakiem czasu na prace koncepcyjne. Pracownicy ci jednak opracowali wytyczne dotyczące budowy przejść dla pieszych i przystanków komunikacji miejskiej, uwzględniające potrzeby osób niewidomych, które skonsultowano z członkami Polskiego Związku Niewidomych. W wyniku tych prac i konsultacji, Urzędowi Miejskiemu zaproponowano przyjęcie rozwiązań technicznych, polegających na wykonaniu żółtego pasu z płytek lub kostek z wypukłościami:

- przebiegającego w poprzek peronu przystanku autobusowego w celu zasygnalizowania osobie niewidomej i niedowidzącej faktu dotarcia do terenu przystanku autobusowego,
- przy krawędzi peronu przystanku autobusowego lub przejścia dla pieszych, w celu zwrócenia uwagi na zbliżanie się zakończenia peronu.

⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 5 poz. 13 ze zm.

Wytyczne w styczniu 2015 roku przekazano do Wydziału Inwestycji Urzędu Miejskiego. Wykorzystano je w I półroczu 2015 roku przy przebudowie dwóch przystanków autobusowych i budowie kolejnego przystanku (tj. wszystkich obiektów objętych takimi robotami w tym okresie). Oględziny przystanku, który został wybudowany przy zastosowaniu powyższych wytycznych wykazały, że uzyskano dodatkowe oznakowanie krawędzi peronów i przejść dla pieszych, zwiększające bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, a także wytyczono „ścieżkę” umożliwiającą osobie niedowidzącej dotarcie do autobusu. (dowód: akta kontroli str. 51-52, 64 71 i 81)

4. Przeprowadzone z udziałem specjalisty, będącego osobą niepełnosprawną, poruszająca się na wózku inwalidzkim, oględziny 16 losowo wybranych przystanków autobusowych, spośród 160 posiadających perony przystankowe (niepoddanych pracom modernizacyjnym i remontowym w okresie objętym kontrolą) oraz 30 przejść dla pieszych zlokalizowanych w okolicy tych przystanków wykazały, że osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich nie zapewniono dostępu do przystanku przy ul. Kościuszki. Dojście do niego ograniczały bowiem wystające obrzeża trawnikowe, zabezpieczające rosnące obok drzewa, a szerokość dojazdu wynosiła około 55 cm. Z kolei do przystanku usytuowanego przy dworcu PKP osoby takie miały utrudniony dostęp, gdyż dojazd do niego wykonano z kamienia i zagęszczonego żwiru, a wiatę przystankową posadowiono na utwardzonym podłożu, bez wykonania peronu przystankowego. Barrier utrudniających poruszanie się osób niepełnosprawnych ruchowo i na wózkach inwalidzkich nie stanowił natomiast poziom chodnika przy krawężniku w obrębie 30 zbadanych przejść dla pieszych.

Były dyrektor ZDiZ T. Łazarski wyjaśnił, że oba przystanki funkcjonują od wielu lat. Przystanek przy dworcu kolejowym znajduje się na terenie będącym we władaniu PKP, co powoduje, że ZDiZ nie ma możliwości inwestowania na tym terenie. Natomiast przystanek przy ul. Kościuszki planowany jest do przebudowy razem z tą ulicą w „niedługiej perspektywie” (data tej inwestycji nie jest znana). (dowód: akta kontroli str. 59-70 i 72)

Oględziny 25 losowo wybranych przystanków autobusowych (w tym ośmiu zmodernizowanych w okresie objętym kontrolą) wykazały, że na wszystkich z nich umieszczono aktualne rozkłady jazdy. Były one czytelne i łatwo dostępne dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, z wyjątkiem dwóch przystanków, na których rozkład jazdy umieszczono na słupku (ze znakiem drogowym D-15) ustawionym na trawniku poza jezdnią (przystanek nie posiadał peronu) oraz na stojaku ustawionym na trawniku, poza utwardzonym peronem przystankowym. Dyrektor ZDiZ wyjaśnił, że z przystanku (przebudowanego w ramach inwestycji drogowych w 2013 roku) korzystały tylko pojedyncze osoby wysiadające (kilkę osób miesięcznie), więc postanowił przenieść wiatę przystankową w inne miejsce i przesunąć stojak informacyjny, w miejsce umożliwiające łatwiejszy dostęp do zamieszczonych tam informacji. (dowód: akta kontroli str. 59-70,102)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewykazaniu w tabeli nr 8 książek dróg („Parametry techniczne odcinka drogi”)¹⁰, stanowiącej element ewidencji dróg, danych dotyczących:

- szerokości i długości, rodzaju nawierzchni oraz powierzchni zatoki autobusowej między przekrojami charakterystycznymi (kol. 24 i 25 tabeli nr 8),
- szerokości, długości, powierzchni oraz rodzaju nawierzchni peronu przystanku w formie odpowiedniego zapisu (kol. 29 i 30 tabeli nr 8). (dowód: akta kontroli str. 39)

Odpowiedzialna za prowadzenie i aktualizację ewidencji dróg publicznych referent Działu Dróg i Mostów wyjaśniła, że nikt od niej nie żądał podania tych danych. Nadmienila, że nie były one także wymagane do sporządzenia rocznych sprawozdań, które składane są do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. (dowód: akta kontroli str. 40-44)

¹⁰ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582).

W konsekwencji pracownicy ZDiZ nie posiadali wiedzy, które ze znajdujących się w Suwałkach 160 przystanków autobusowych, posiadających perony przystankowe i niepoddanych modernizacji w latach 2013–2015 (I półrocze), spełniają wymogi § 119 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. (dowód: akta kontroli str. 101-102)

IV. Wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o uzupełnienie ewidencji dróg o parametry techniczne peronów przystanków i zatok autobusowych, tj. dane wymagane załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 27 listopada 2015 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Henryk Dąbrowski

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

.....
podpis

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.