



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.02.2015
P/15/069

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/15/069 – Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy Mateusz Grynicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94670 z 5 maja 2015 r.
Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94671 z 5 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy
ul. Toruńska 174a, 85-844 Bydgoszcz (dalej: „ZDMiKP”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Szymański (dalej: „Dyrektor ZDMiKP”)

(dowód: akta kontroli str. 953, 957-960)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach objętych kontrolą tj. 2013-2015 (I półrocze) ZDMiKP organizując publiczny transport zbiorowy na terenie Bydgoszczy uwzględniał, w miarę możliwości, potrzeby osób niepełnosprawnych.

Planując i zarządzając publicznym transportem zbiorowym ZDMiKP diagnozował i uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych, m.in. poddając konsultacjom społecznym planowane do realizacji projekty inwestycyjne oraz uwzględniając potrzeby tych osób przy tworzeniu rozkładów jazdy. Zawierając umowy transportowe dotyczące linii autobusowych ZDMiKP zapewniał dostosowanie pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych, m.in. poprzez określanie w tych umowach minimalnej ilości autobusów niskopodłogowych oraz wymóg stosowania systemu zapowiedzi głosowych. W kontrolowanym okresie komunikację miejską na liniach autobusowych obsługiwało od 106 do 152 autobusów niskopodłogowych, co stanowiło od 53,53% na 1 stycznia 2013 r. do 70,37% na 30 czerwca 2015 r. Tabor niskopodłogowy był rozdzielany na wszystkie 38 linii autobusowych, a na blisko 60% z nich kursowały wyłącznie autobusy niskopodłogowe². W systemie informacji pasażerskiej stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na nieoznaczeniu w rozkładach jazdy nocnych linii autobusowych kursów obsługiwanych taborami niskopodłogowymi, co stanowiło naruszenie §3 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy³. Ponadto przez okres co najmniej dwóch miesięcy⁴ rozkład jazdy linii tramwajowej nr 2 zawierał nieprawdziwą informację o kursach obsługiwanych taborami przystosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych, podczas gdy faktycznie kursy te były wykonywane pojazdami wysokopodłogowymi. ZDMiKP nie zapewnił również skutecznego nadzoru nad prawidłową realizacją przez dwóch operatorów postanowień umów transportowych dotyczących jakości świadczonych przez nich usług w zakresie elementów systemu informacji pasażerskiej oraz dostępności pojazdów dla osób niepełnosprawnych. Podczas przejazdu 12 pojazdami komunikacji miejskiej⁵ stwierdzono bowiem przypadki m.in.: niestosowania zapowiedzi głosowych w pojazdach wyposażonych w taki system, niezaoferowania przez kierowcę

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętych kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Wg stanu na 19 października 2015 r.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 451, dalej: „rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy”.

⁴ Od 17 sierpnia do 27 października 2015 r.

⁵ W tym siedmioma pojazdami z udziałem osoby niepełnosprawnej.

osobie niepełnosprawnej pomocy przy przemieszczaniu się na pokład pojazdu oraz przy zapięciu pasa bezpieczeństwa.

Realizując inwestycje obejmujące budowę albo przebudowę przystanków komunikacyjnych ZDMiKP uwzględniał rozwiązania techniczne służące zapewnieniu dostępności osobom niepełnosprawnym. W elementy dostosowujące przystanki do potrzeb osób niepełnosprawnych wyposażonych było od 96 do 135 przystanków, co stanowiło od 12,60% na 1 stycznia 2013 r. do 16,23% na 30 czerwca 2015 r. W latach 2013-2015 (I połowa) wybudowano i przebudowano 33 przystanki, przy czym wszystkie one zawierały elementy ułatwiające poruszanie się osobom niepełnosprawnym. Oględziny 33 przystanków komunikacyjnych⁶ wykazały, że większość z nich spełniała wymogi rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁷. Tylko w jednym przypadku wymiary przystanku autobusowego⁸ były niezgodne z wymogami technicznymi określonymi w tym rozporządzeniu. Ponadto ostry skos wyjazdowy z drogi i na drogę uniemożliwiał kierowcy przegubowego autobusu niskopodłogowego podjazd do krawędzi peronu. Skutkowało to ograniczeniem możliwości swobodnego wsiadania i wysiadania z autobusu dla osoby niepełnosprawnej. Spośród przystanków, które w latach 2013-2015 (I połowa) nie były objęte przebudową lub remontem, uwagę zwraca przejście dla pieszych z sygnalizacją świetlną zlokalizowane przy jednym z przystanków autobusowych⁹, na którym szerokość wyspy między jezdnią a torowiskiem wynosiła 125 cm, tj. była niedostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim, stwarzając ryzyko potrącenia przez przejeżdżający tramwaj podczas oczekiwania na sygnał zielony.

ZDMiKP nie zapewnił także nadzoru nad realizacją przez operatorów i podmiot świadczący usługi kontroli biletów obowiązku przeprowadzenia szkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych. Jednocześnie ZDMiKP nie przeprowadzał takiego szkolenia dla własnych pracowników bezpośrednio zajmujących się podróżnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym

1.1. Zgodnie z § 3 ust. 3 oraz § 4 ust. 3 pkt. 2 statutu¹⁰ ZDMiKP pełnił funkcję wykonawcy zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, realizowanych m.in. poprzez: przygotowywanie projektu planu transportowego, realizację i aktualizację przyjętego planu transportowego, przygotowywanie i prowadzenie postępowań towarzyszących zawarciu umów transportowych, budowę i utrzymanie przystanków, których właścicielem jest Miasto Bydgoszcz, ocenę i kontrolę publicznego transportu zbiorowego realizowanego przez operatora, opracowywanie i aktualizację rozkładów jazdy, badanie i analizę potrzeb przewozowych oraz ich zaspokajanie w związku z realizacją umów transportowych, a także administrowanie systemem informacji pasażerskiej.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZDMiKP¹¹ za planowanie, organizowanie i zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym odpowiedzialne były w szczególności:

- Wydział Przygotowania Inwestycji – m.in. w zakresie przygotowywania i weryfikowania dokumentacji projektowej dotyczącej budowy, rozbudowy i przebudowy dróg, określania warunków technicznych, opisu przedmiotu zamówienia dla projektów technicznych dla robót w zakresie dróg;

⁶ W tym 18, które w latach 2013-2015 (I połowa) były objęte przebudową lub remontem.

⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg”.

⁸ Przystanek autobusowy „Centrum Onkologii” (kierunek Osiedle Tatrzzańskie), który w latach 2013-2015 nie był objęty przebudową lub remontem.

⁹ Przystanek „Wojska Polskiego / Ujejskiego (kierunek Wojska Polskiego / Kładka).

¹⁰ Załącznik nr 1 do uchwały nr LIV/1101/05 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 28 września 2005 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego ZDMiKP w Bydgoszczy w jednostkę budżetową (ze zm.) - (w brzmieniu nadanym uchwałą nr IX/55/11 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 r. zmieniającą Statut ZDMiKP w Bydgoszczy.

¹¹ Załącznik do Zarządzenia nr 26/2011 Dyrektora ZDMiKP w Bydgoszczy z dnia 30 września 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego ZDMiKP w Bydgoszczy ze zm. (obowiązującego od 4 października 2011 r. do 19 czerwca 2013 r.) oraz załącznik do Zarządzenia nr 12/2013 Dyrektora ZDMiKP w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego ZDMiKP w Bydgoszczy ze zm. (obowiązującego od 20 czerwca 2013 r.).

- Wydział Realizacji Inwestycji – m.in. w zakresie współuczestnictwa w przygotowywaniu i weryfikacji dokumentacji technicznej dotyczącej budowy, przebudowy i modernizacji infrastruktury drogowej, mostowej i tramwajowej oraz koordynacji i prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań inwestycyjnych;

- Wydział Organizacji Transportu – m.in. w zakresie przygotowania projektu planu transportowego, podejmowania działań w zakresie realizacji przyjętego planu transportowego i jego aktualizacji, projektowania układu linii i połączeń komunikacyjnych w tym przygotowywania założeń techniczno-eksploatacyjnych dla nowych linii oraz zmian na istniejących liniach, opracowywania tabelarycznych, wozowych i przystankowych rozkładów jazdy, przeprowadzania pomiarów i analiz nappełnień środków przewozowych, kontroli jakości wykonania usług przewozowych, rozpatrywania skarg, wniosków i interwencji dotyczących niewłaściwego świadczenia lub organizacji usług przewozowych, kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;

- Wydział Utrzymania i Ewidencji – m.in. w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji na roboty związane z bieżącym utrzymaniem dróg, nadzoru nad bieżącym utrzymaniem nawierzchni chodników i urządzeń sygnalizacji świetlnej;

- Inżynierii Ruchu – m.in. w zakresie gromadzenia danych, inicjowania oraz prowadzenia badań i analiz w przedmiocie bezpieczeństwa ruchu, kontroli prawidłowości projektów sygnalizacji świetlnej, przygotowywania wdrożeń dla nowych obszarów miasta w zakresie Inteligentnego Systemu Transportowego (zwanego dalej: „ITS”), obejmującego m.in. dynamiczną informację przystankową.

(dowód: akta kontroli str. 7-103)

1.2. Na podstawie zawartych przez ZDMiKP umów w kontrolowanym okresie usługi przewozowe w zakresie publicznego transportu zbiorowego świadczyło czterech operatorów¹², tj. Miejskie Zakłady Komunikacyjne Spółka z o.o. (podmiot wewnętrzny Miasta Bydgoszczy, dalej: „MZK”)¹³, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o.¹⁴ (dalej: „PKS”), Mobilis Sp. z o.o.¹⁵ (dalej: „Mobilis”), KDD Trans Sp. z o.o.¹⁶ (dalej: „KDD Tans”).

Według stanu na 30 czerwca 2015 r. na obszarze miasta Bydgoszczy działało dwóch operatorów, którzy świadczyli usługi łącznie na 46 liniach komunikacji miejskiej, tj. MZK (obsługujący 35 linii autobusowych¹⁷ oraz osiem linii tramwajowych) oraz KDD Trans (obsługujący trzy linie autobusowe).

(dowód: akta kontroli str. 464-513, 523-875)

¹² Pominięto operatora obsługującego autobusowe linie turystyczne taborem zabytkowym w Bydgoszczy w latach 2014-2016 na podstawie umowy nr 62/TO/2014 z 30 kwietnia 2014 r.

¹³ Umowy transportowe na świadczenie usług przewozowych na liniach autobusowych (w tym na czterech liniach funkcjonujących w ramach porozumień międzygminnych): nr 179/KP/2012 z 30 października 2012 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.), nr 191/KP/2012 z 26 listopada 2012 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.), nr 223/KP/2012 z 18 grudnia 2012 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.), nr 194/IT/2013 z 30 grudnia 2013 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2022 r.) oraz umowy transportowe na świadczenie usług przewozowych na liniach tramwajowych: nr 2210/KP/2011 z 30 grudnia 2011 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r.) i nr 223/TO/2014 z 30 grudnia 2014 r. (w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.). Wcześniej – umowa na odpłatne świadczenie usług przewozowych nr 243/KP/2007 z 14 listopada 2007 r. ze zm. (obowiązująca w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r.).

¹⁴ Umowa transportowa na świadczenie usług przewozowych na liniach autobusowych nr 189/KP/2010 z 17 listopada 2010 r. ze zm. (w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r.).

¹⁵ Umowa transportowa na świadczenie usług przewozowych na linii autobusowej nr 178/KP/2008 z 5 sierpnia 2008 r. ze zm. (w okresie od 1 września 2008 r. do 31 grudnia 2014 r.).

¹⁶ Umowa transportowa na odpłatne świadczenie usług przewozowych na liniach autobusowych 55, 67 i 69 w Bydgoszczy nr 41/IT/2014 z 7 kwietnia 2014 r. ze zm. (w okresie od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2022 r.).

¹⁷ W tym czterech liniach autobusowych funkcjonujących w ramach porozumień międzygminnych: zawartego w dniu 15 kwietnia 2014 r. pomiędzy Miastem Bydgoszczą a Gminą Białe Błota na organizację i zarządzanie gminnymi przewozami pasażerskimi na liniach autobusowych nr: 91 i 92 (Dziennik Urzędowy Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 16 kwietnia 2014 r. poz. 1342) i zawartego w dniu 15 kwietnia 2014 r. pomiędzy Miastem Bydgoszczą a Gminą Osielesko na organizację i zarządzanie gminnymi przewozami pasażerskimi na liniach autobusowych nr: 93 i 94 (Dziennik Urzędowy Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 16 kwietnia 2014 r. poz. 1341). Pominięto porozumienie międzygminne zawarte 20 czerwca 2015 r. pomiędzy Miastem Bydgoszczą a Gminą Nowa Wieś Wielka na organizację i zarządzanie gminnymi przewozami pasażerskimi na sezonowej linii autobusowej nr 99.

1.3. Organizując w kontrolowanym okresie publiczny transport zbiorowy ZDMiKP uwzględniał potrzeby transportowe osób niepełnosprawnych oraz osób z ograniczoną zdolnością ruchową¹⁸ wynikające z analiz własnych oraz zewnętrznych źródeł informacji, tj. m.in.:

- konsultował z Kujawsko-Pomorskim Okręgiem Polskiego Związku Niewidomych oraz Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących w Bydgoszczy opracowane przez siebie wytyczne do stosowania elementów informacyjnych dla osób niepełnosprawnych (płytek ostrzegawczych, płytek kierunkowych, pól oczekiwania)¹⁹;

- za pośrednictwem własnej strony internetowej poddawał konsultacjom społecznym planowane do realizacji projekty inwestycyjne, uwzględniając wnioski dotyczące dostępności komunikacji miejskiej dla osób niepełnosprawnych, składane w ramach tych konsultacji (m.in. w zakresie zastosowania płytek dla osób niedowidzących i niewidomych na peronach przystankowych oraz na przejściach dla pieszych)²⁰;

- rozpatrywał pod kątem zasadności oraz możliwości ewentualnego wdrożenia indywidualne wnioski wpływające bezpośrednio do ZDMiKP, dotyczące poprawy dostępności komunikacji dla osób niepełnosprawnych i realizował postulaty wnioskodawców (m.in. planując wydłużenie wybranych kursów linii autobusowej obsługiwanej przez tabor niskopodłogowy, zwiększając liczbę kursów autobusów niskopodłogowych na wybranych liniach).

W powyższej sprawie Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że wyniki prowadzonych co pięć lat badań ankietowych wśród mieszkańców Bydgoszczy (w tym osób niepełnosprawnych) służą m.in. do aktualizowania modelu transportowego miasta, wiedzy o zachowaniach komunikacyjnych mieszkańców, wprowadzania zmian w funkcjonowaniu komunikacji publicznej, w tym optymalizacji siatki połączeń. Wskazał także, że ostatnia aktualizacja modelu transportowego miała miejsce w 2015 r.²¹, a poprzednia w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 144-155, 176-234, 242-243, 253-256, 271-302, 414, 419-422, 426-430, 436-439)

1.4. W latach 2013-2015 w ramach obowiązującej procedury kontroli zarządczej²² i zarządzania ryzykiem²³ ZDMiKP nie zidentyfikował ryzyk dotyczących braku dostępności komunikacji publicznej dla osób niepełnosprawnych, co potwierdziła w swoich wyjaśnieniach koordynator kontroli zarządczej ZDMiKP.

Stosownie do postanowień umów na usługi przewozowe w zakresie publicznego transportu zbiorowego operatorzy byli zobowiązani do rozpatrywania przesłanych przez ZDMiKP

¹⁸ Zgodnie z art. 3 lit. j rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE. L. z 2011 r. Nr 55, str. 1), dalej: „rozporządzenie dotyczące praw pasażerów”, osoba niepełnosprawna to każda osoba, której sprawność ruchowa podczas korzystania ze środków transportu jest ograniczona w wyniku jakiegokolwiek niepełnosprawności fizycznej (sensorycznej lub motorycznej, trwałej lub przejściowej), niepełnosprawności intelektualnej, upośledzenia lub jakiegokolwiek innej przyczyny niepełnosprawności bądź z powodu wieku, i której sytuacja wymaga należytej uwagi i dostosowania usług udostępnianych wszystkim pasażerom do jej szczególnych potrzeb. Zgodnie z punktem 2.21 regulaminu nr 107 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) - Jednolite przepisy dotyczące homologacji pojazdów kategorii M₂ i M₃ w odniesieniu do ich budowy ogólnej (Dz. Urz. UE. L. z 2015 r. Nr 153, str. 1), dalej „przepisy dotyczące homologacji”, pasażer o ograniczonej zdolności poruszania się to każdy pasażer mający trudności podczas korzystania z publicznych środków transportu, taki jak osoba niepełnosprawna (w tym osoba z upośledzeniem czuciowym i umysłowym, użytkownik wózka inwalidzkiego, osoba z upośledzeniem narządu ruchu, osoba niskiej postury, osoba z ciężkimi bagażami, osoba w podeszłym wieku, kobieta ciężarna, osoba z wózkami na zakupy oraz osoba z dzieckiem, w tym z dzieckiem siedzącym w wózku spacerowym).

¹⁹ Wytyczne zostały zaprezentowane podczas konferencji „Orientacja przestrzenna i co dalej? Jak usprawnić poruszanie się osób z dysfunkcją wzroku”, która odbyła się w dniach 20-21 listopada 2015 r. w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym Nr 1 im. L. Braille’a w Bydgoszczy.

²⁰ Według pkt. 17.4. raportu z wyłożenia do publicznego wglądu projektu pn. „Budowa II etapu ul. Ogińskiego w Bydgoszczy na odcinku od ul. Wojska Polskiego do ul. Jana Pawła II z przebudową ul. Glinki na odcinku od Jana Pawła II do ul. Magnuszewskiej oraz budową węzła drogowego Jana Pawła II – Glinki”.

²¹ Według danych ZDMiKP spośród 3623 mieszkańców Bydgoszczy poddanych badaniu ankietowemu zachowań komunikacyjnych w 2014 r. (w ramach projektu polegającego na opracowaniu „Studium zrównoważonego rozwoju systemów transportowych Powiatów Bydgoskiego i Toruńskiego, ze szczególnym uwzględnieniem miast Bydgoszczy i Torunia”) 3,23% stanowiły osoby niepełnosprawne.

²² Zarządzenie Dyrektora ZDMiKP nr 29/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w ZDMiKP (ze zm.).

²³ Zarządzenie Dyrektora ZDMiKP nr 30/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania ryzykiem w ZDMiKP (ze zm.).

skarg, wniosków pasażerów i notatek prasowych oraz udzielenia odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

W kontrolowanym okresie stwierdzono jeden przypadek skargi złożonej do ZDMiKP przez niepełnosprawnego pasażera, któremu kierowca nie udzielił pomocy przy wsiadaniu do autobusu i który został pozostawiony na przystanku komunikacyjnym. Skarga została przekazana do rozpatrzenia właściwemu operatorowi wraz z żądaniem udzielenia odpowiedzi i podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie podobnym zdarzeń. W sprawie niezwłocznie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające i poinformowano wnoszącego skargę o sposobie jej załatwienia. Według treści odpowiedzi na skargę zapis nagrania z monitoringu wskazywał, iż autor skargi zbyt późno nacisnął przycisk przeznaczony do sygnalizacji zamiaru wsiadania osoby niepełnosprawnej, tj. dopiero w momencie zamykania drzwi przez kierowcę autobusu.

Na podstawie zawartych z ZDMiKP umów transportowych operatorzy zobowiązani byli do przekazywania raportów zawierających informację z wykonania usługi w dniu poprzednim, dzienną ilość rozkładowych i wykonanych kursów oraz wozokilometrów w poprzednim dniu, a także kursów niewykonanych z przyczyn obiektywnych niezależnych od wykonawcy;

W umowach tych wskazano, iż wynagrodzenie operatora będzie podlegało zmniejszeniu z powodu niewłaściwej jakości wykonywanych usług, m.in. w zakresie oznakowania pojazdu, informacji pasażerskiej oraz wykonywania kursów odpowiednim taborem (w szczególności w przypadku kursów oznaczonych w rozkładzie jako obsługiwany taborem niskopodłogowym). Powyższe było przedmiotem regularnych kontroli przeprowadzanych przez ZDMiKP²⁴. Opracowany został standardowy wzór protokołu kontroli, w którym przewidziano m.in. miejsce na oznaczenie rodzaju pojazdu (niskopodłogowy, czy wysokopodłogowy).

Według danych ZDMiKP nieprawidłowości w ww. zakresie stwierdzono w 2013 r. (20 przypadków nieprawidłowego i niekompletnego oznakowania pojazdu oraz dziewięć przypadków nieprawidłowości w zakresie informacji dla pasażera dotyczących m.in. zapowiadania przystanków przez system głosowy z opóźnieniem, niesprawnej informacji głosowej) oraz w 2014 r. (m.in. trzy przypadki kursów realizowanych pojazdem wysokopodłogowym zamiast niskopodłogowym).

(dowód: akta kontroli str. 104, 135, 252-267, 303-308, 311-315, 464-494, 527-532, 581-588, 628-635, 656-661, 691-696, 717-722, 743-748, 773-776, 808-811, 849-854)

1.5. W opracowanym przez ZDMiKP planie transportowym²⁵ na lata 2012-2025, uwzględniono potrzeby osób niepełnosprawnych, m.in. poprzez:

- przedstawienie projektu podniesienia jakości usług i zwiększenia dostępności komunikacji tramwajowej dla potrzeb osób niepełnosprawnych (tj. wskazano aktualny rozdział taboru na poszczególne linie tramwajowe, w tym rozdział dwóch tramwajów niskopodłogowych realizujących zaledwie 4% kursów; zwrócono uwagę na nieprzystosowanie taboru do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz trudności w korzystaniu z taboru m.in. przez osoby starsze, czy z wózkami dziecięcymi; wskazano na zasadność podjęcia działań zmierzających do odnowy taboru oraz na brak możliwości realizacji usług tramwajowych w związku z kresem używalności technicznej eksploatowanego taboru, w przypadku nie podjęcia działań związanych z zakupem nowego taboru²⁶; zaprezentowano scenariusze zakupu przez MZK w 2017 r. niskopodłogowych zestawów tramwajowych oraz założono realizację przynajmniej 25% kursów taborem niskopodłogowym);
- zaprezentowanie planowanej sieci linii tramwajowych obsługiwanych taborem niskopodłogowym ze wskazaniem przystanków dostępnych dla osób o ograniczonych

²⁴ Liczba kontroli wynosiła: 2 536 w 2013 r., 1 533 w 2014 r. i 746 w 2015 r. (według stanu na 28 września 2015 r.).

²⁵ Uchwała nr XLVI/968/13 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Bydgoszczy (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2013 r., poz. 2965).

²⁶ W planie transportowym podano, iż według stanu na rok 2013 średni wiek taboru tramwajowego wynosił 28,09 lat.

zdolnościach ruchowych oraz przystanków, na których istnieje możliwość przesiadki na linie autobusowe obsługiwane pojazdami niskopodłogowymi;

- usystematyzowanie informacji pasażerskiej stosowanej i planowanej do wdrożenia do końca 2015 r., składającej się w szczególności z elektronicznych tablic zewnętrznych i wewnętrznych we wszystkich autobusach, jednolitego systemu oznakowania przystanków komunikacji miejskiej²⁷, wizualnych tablic informacyjnych, wyświetlających w czasie rzeczywistym godziny odjazdów oraz dodatkowe informacje (np. o utrudnieniach w funkcjonowaniu komunikacji), a także – z systemu głosowych zapowiedzi przystankowych w pojazdach.

(dowód: akta kontroli str. 144-155, 175, 419-420)

1.6. Informacje na temat aktualnych rozkładów jazdy zamieszczono na stronie internetowej ZDMiKP. Strona ta zawierała opcję „Kontrast”, która pozwala osobie niedowidzącej na przeglądanie strony według ustawienia „żółte litery na czarnym tle”.

Przebieg linii autobusowych i tramwajowych uwzględniał istotne miejsca lokalnej przestrzeni publicznej odwiedzane przez osoby niepełnosprawne²⁸.

W kontrolowanym okresie ZDMiKP rozdzielał tabor niskopodłogowy na wszystkie 38 linii autobusowych. Według stanu na 19 października 2015 r. na 22 liniach autobusowych (57,9%) wszystkie kursy realizowane były przez tabor niskopodłogowy. Na trakcji tramwajowej MZK dysponował dwoma tramwajami niskopodłogowymi, które kursowały na dwóch z ośmiu linii tramwajowych.

W powyższej sprawie Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że według stanu na listopad 2015 r. około 90% kursów wykonywanych było taborom niskopodłogowym autobusowym, a taborom niskopodłogowym tramwajowym ok. 4%. Podał także, że w 2016 r., w związku z oddaniem do użytkowania linii tramwajowej do Fordonu, planuje się wzrost liczby kursów obsługiwanych taborom niskopodłogowym do około 22%, dzięki zakupowi 12 nowych pojazdów. Natomiast liczba ponad 25% kursów tramwajami niskopodłogowymi ma zostać osiągnięta po wybudowaniu połączenia tramwajowego w ul. Kujawskiej (tj. w latach 2017-2018). Dyrektor ZDMiKP podał także, że dzięki staraniom ZDMiKP w ramach budowy torowiska w ul. Kujawskiej udało się zabezpieczyć zakup 15 sztuk tramwajów niskopodłogowych.

Naczelnik Wydziału Organizacji Transportu ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że rozdysponowując tabor niskopodłogowy na linie tramwajowe nr 2 i 3 kierowano się m.in. możliwościami technicznymi przejazdu na danej trasie tramwajów niskopodłogowych, liczbą pasażerów korzystających z danej linii oraz jak najszerszym dostępem pasażerów z różnych osiedli do taboru niskopodłogowego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10 w sprawie rozkładów jazdy w rozkładach jazdy oznaczonoienne linie autobusowe, na których wszystkie kursy były wykonywane taborom niskopodłogowym²⁹. Natomiast w rozkładach jazdy dziennych linii autobusowych³⁰ i tramwajowych³¹, na których część kursów była wykonywana taborom niskopodłogowym, kursy te również zostały odpowiednio oznaczone.

²⁷ W ramach zasady rozmieszczenia słupków z rozkładami jazdy w linii stanowiącej przedłużenie przedniej krawędzi wiaty.

²⁸ Lokalizacja przystanków komunikacji publicznej w pobliżu siedziby m.in.: Collegium Medicum w Bydgoszczy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Szpitala Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Bydgoszczy, Kujawsko-Pomorskiego Okręgu Polskiego Związku Niewidomych w Bydgoszczy, Dworca Głównego, 10 Wojskowego Szpitala Klinicznego z Polikliniką w Bydgoszczy, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (UKW), Biblioteki UKW, Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz - Południe oraz Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, Szkoły Podstawowej nr 25 Integrycyjnej Zespołu Szkół nr 19 im. „Synów Pułków”, Szpitala Uniwersyteckiego nr 2 im. dr J. Bizuela w Bydgoszczy, Centrum Onkologii im. prof. F. Łukaszczyka oraz działającego w jego ramach Parku Aktywnej Rehabilitacji i Sportu.

²⁹ Wg stanu na 19 października 2015 r. -ienne linie autobusowe nr: 51, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 66, 67, 69, 71, 73, 74, 76, 77, 80, 81, 86 orazienne linie autobusowe międzygminne nr: 91, 92, 93, 94 (razem 22 linie) - przypis w dolnej części rozkładu o treści „autobusy niskopodłogowe”.

³⁰ Według stanu na 19 października 2015 r. – były toienne linie autobusowe nr: 52, 53, 56, 61, 64, 65, 68, 70, 79, 83, 84 (razem 11 linii) - oznaczenie kursów wysokopodłogowych niebieskim kwadratem.

³¹ Według stanu na 19 października 2015 r. -były to linie tramwajowe nr: 2 i 3 - oznaczenie kursów niskopodłogowych dokonano niebieskim kwadratem; w przypadku pozostałych linii tramwajowych nr: 1, 4, 5, 6, 7, 8 - brak oznaczenia z uwagi na obsługę wyłącznie taborom wysokopodłogowym.

Kursy autobusowych linii nocnych³² wykonywane środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej nie były w żaden sposób oznaczone (por. część wystąpienia dotycząca stwierdzonych nieprawidłowości).

Średnia częstotliwość kursowania autobusów niskopodłogowych³³ na liniach komunikacyjnych o podstawowym znaczeniu, na których dzienna liczba pasażerów przekraczała w kontrolowanym okresie 15 tys., wynosiła: od 6,5 do 10 minut (w godzinach szczytu³⁴) oraz od 10 do 16 minut (poza godzinami szczytu³⁵). W przypadku pozostałych linii autobusowych częstotliwość ta wynosiła odpowiednio: od 8 do 45 minut (w godzinach szczytu) i od 12 do 45 minut (poza godzinami szczytu).

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 395, 249-251, 405-406, 424, 425, 928, 1011)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na zamieszczonych na stronie internetowej ZDMiKP rozkładach jazdy dla nocnych linii autobusowych nr: 31N, 32N, 33N, 34N, 35N, nie oznaczono kursów, które zgodnie z umową zawartą z MZK były obsługiwane taborem niskopodłogowym. Brak ww. oznaczenia stwierdzono także w dniu 28 października 2015 r. na rozkładach linii 32N i 33N wywieszonych odpowiednio na przystankach autobusowych: „Rondo Jagiellonów” (kierunek Rondo Fordońskie) oraz „Rondo Jagiellonów” (kierunek Markwarta/3-go Maja). Powyższe stanowiło naruszenie wymogu określonego w § 3 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy, zgodnie z którym w rozkładzie jazdy określa się co najmniej odpowiednie oznaczenie poszczególnych kursów wykonywanych środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że uchybienie polegające na braku informacji w rozkładach jazdy linii nocnych wywieszonych na przystankach ma zostać usunięte przy najbliższej wymianie rozkładów.

(dowód: akta kontroli str. 244-246, 249-251, 415-416, 423, 424, 879)

2. Przez ponad dwa miesiące, tj. od 17 sierpnia 2015 r. do 27 października 2015 r., rozkład jazdy linii tramwajowej nr 2 zawierał nieprawdziwą informację pasażerską o kursach obsługiwanych taborem przystosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Tymczasem kursy te (z powodu kolizji niskopodłogowego wagonu tramwajowego³⁶ w dniu 25 lipca 2015 r.) były w tym czasie obsługiwane taborem wysokopodłogowym. Pomimo tego w powyższym okresie nie uaktualniono przystankowych rozkładów jazdy, a informacja o kolizji oraz o wyłączeniu z ruchu tramwaju niskopodłogowego była niedostępna na stronie internetowej ZDMiKP oraz na elektronicznych tablicach zlokalizowanych na wybranych przystankach.

Naczelnik Wydziału Organizacji Transportu ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach m.in., że z powodu niewielkiego udziału taboru niskopodłogowego w przewozach tramwajowych, w przypadku jakiegokolwiek awarii jednego z dwóch tramwajów niskopodłogowych do ruchu dysponowany jest tabor zastępczy wysokopodłogowy. Informacja o wyłączeniu z ruchu (do odwołania) tramwaju niskopodłogowego na linii nr 2 została umieszczona 25 lipca 2015 r. na stronie internetowej i na tablicach informacji pasażerskiej znajdujących się na wybranych przystankach na trasie tej linii. Podał także, że 28 października 2015 r. na stronie internetowej opublikowano przypomnienie w tej sprawie. Odnosząc się do okresu, przez jaki ww. informacja była udostępniona pasażerom podał, że zwykle komunikat taki znika po kilku lub kilkunastu dniach, o ile nie ma w tym czasie konieczności poinformowania pasażerów o innych zakłóceniach w ruchu komunikacji. Wskazał ponadto, że co do zasady w przypadku długotrwałych awarii wymieniane są przystankowe rozkłady jazdy na całej linii. Natomiast z uwagi na czasochłonność i dodatkowe koszty takiej wymiany przeprowadza się ją wyłącznie w ostateczności i przy okazji innych zmian w komunikacji.

³² Według stanu na 19 października 2015 r. – były to nocne linie autobusowe nr: 31N, 32N, 33N, 34N, 35N (5 linii).

³³ Według szacunkowych danych ZDMiKP.

³⁴ Tj. w godzinach od 5.00 do 9.00 i od 13.00 do 17.00.

³⁵ Tj. w godzinach od 9.00 do 13.00 i od 17.00 do 20.00.

³⁶ 122N nr boczny 365.

NIK zwraca uwagę, iż po kilkunastu dniach po kolizji ww. tramwaju niskopodłogowego, przez co najmniej dwa miesiące niepełnosprawni pasażerowie nie mieli dostępu do jakichkolwiek informacji dotyczących braku kursów niskopodłogowych na linii tramwajowej nr 2, a rozkłady jazdy dla tej linii zawierały informacje niezgodne ze stanem faktycznym. Informacja przypominająca o kolizji została opublikowana dopiero 28 października 2015 r., tj. trzy dni przed ponownym skierowaniem pojazdu do eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 878, 884, 909, 924-926, 928, 929)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. ZDMiKP nie dysponował danymi na temat treści skarg i wniosków składanych przez pasażerów bezpośrednio do operatorów: MZK, Mobilis i KDD Trans, w szczególności w zakresie dostępności publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Tym samym dokonywana przez ZDMiKP ocena i kontrola jakości usług świadczonych przez tych operatorów była w ww. zakresie ograniczona.

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że zgodnie z art. 48 ust. 1 uptz operatorzy przekazywali informacje o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Wskazał, iż ww. przepis nie zobowiązywał do żądania od operatorów dodatkowych informacji. Ponadto wskazał, iż skargi składane do operatorów dotyczą w głównej mierze zachowań zatrudnianego przez nich personelu, a nie dostępności komunikacji dla osób niepełnosprawnych.

Według danych uzyskanych przez kontrolerów NIK od operatorów: MZK i KDD Trans, w trybie art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, w latach 2013-2015 wpłynęło do nich bezpośrednio 12 skarg w zakresie dostępności komunikacji miejskiej dla osób niepełnosprawnych. Skargi te dotyczyły m.in. pozostawienia niepełnosprawnego pasażera na przystanku, niewłaściwego zachowania kierowcy w stosunku do osoby niewidomej poruszającej się w asyście psa przewodnika, nie udzielenia pomocy osobie niepełnosprawnej podczas wsiadania i wysiadania z autobusu (braku „przykłąku”, brak rozłożenia platformy dla wózka inwalidzkiego), przytrzaśnięcia drzwiami wysiadającego pasażera poruszającego się o kulach, wsiadania i wysiadania z tramwajów osób niewidomych.

Zdaniem NIK żądanie od wszystkich operatorów publicznego transportu zbiorowego informacji na temat przedmiotu skarg składanych bezpośrednio do nich przez pasażerów (w szczególności niepełnosprawnych), choć nie jest wymagane przepisami prawa, może przyczynić się do większej skuteczności sprawowanego nadzoru nad jakością usług przewozowych świadczonych przez tych operatorów. NIK zwraca także uwagę, że zachowanie kierowców i motorniczych wobec osób niepełnosprawnych, w związku obowiązkiem świadczenia im pomocy³⁸, ma istotny wpływ na dostępność publicznego transportu zbiorowego dla tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 303, 304, 306, 307, 316-335, 349-376, 415, 423, 996)

2. Izba zwraca również uwagę, iż ZDMiKP nie uwzględnił opinii Stowarzyszenia na rzecz rozwoju transportu publicznego dotyczącej pilnej potrzeby dostosowania ronda Jagiellonów do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, która została przedstawiona do projektu planu transportowego w ramach konsultacji społecznych w piśmie z 12 czerwca 2013 r.

Zastępca Dyrektora ds. Transportu wyjaśnił, że w planie transportowym Bydgoszczy nie ujęto przebudowy ronda Jagiellonów z uwagi na to, że inwestycja ta nie była rekomendowana do realizacji w ramach dokumentu nadrzędnego tzn. „Studium Transportowego Miasta Bydgoszczy wraz z oceną stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Wskazał, że dokument ten określił zadania inwestycyjne mające na celu w pierwszej kolejności wspieranie rozwoju transportu publicznego.

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, zwanej dalej: „ustawą o NIK”.

³⁸ Por. - instrukcja nr ewidencyjny 7/2009 z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie przepisów dla służby ruchu MZK Sp. z o.o. w Bydgoszczy.

W ocenie NIK rondo Jagiellonów jest jednym z największych węzłów przesiadkowych w sieci transportu publicznego w Bydgoszczy, przez który przebiega m.in. trasa sześciu z ośmiu linii tramwajowych (w tym dwóch obsługiwanych taborem niskopodłogowym), a przystanki tramwajowe znajdujące się w obrębie tego ronda są niedostępne dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim. W związku z tym, zdaniem NIK, inwestycja zwiększająca dostępność tego węzła przesiadkowego w zakresie przystanków tramwajowych miała i nadal ma kluczowe znaczenie dla rozwoju transportu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 151, 158, 160-175)

Ocena cząstkowa

Przyjęty w ZDMiKP podział kompetencji, odpowiedzialności i nadzoru merytorycznego umożliwił realizację zadań oraz przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego a operatorami tego transportu. Opinia publiczna była informowana o możliwości zgłaszania opinii, a także informacji o nieprawidłowościach i możliwych usprawnieniach w dostępie osób niepełnosprawnych do publicznego transportu zbiorowego. ZDMiKP co do zasady analizował informacje ze źródeł zewnętrznych, dotyczące potrzeb osób niepełnosprawnych, prowadził bieżącą kontrolę i ocenę realizacji usług publicznego transportu zbiorowego w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych. W planie transportowym uwzględniono potrzeby osób niepełnosprawnych dotyczące usług przewozowych. Przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy brano pod uwagę dostępność transportu publicznego dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Jednocześnie zadeklarowano niezwłoczne usunięcie nieprawidłowości dotyczących elementów systemu informacji pasażerskiej.

2. Dostosowanie pojazdów komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych

2.1. Spośród 10 umów, na podstawie których w latach 2013-2015 świadczone były usługi przewozowe w zakresie publicznego transportu zbiorowego, trzy zostały zawarte przez ZDMiKP w trybie bezpośredniego powierzenia operatorowi wewnętrznemu³⁹, a pozostałe siedem w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁰.

W przypadku zamówień publicznych na realizację tych usług w specyfikacjach istotnych warunków zamówień (dalej: „SIWZ”) ZDMiKP wskazywał standard wyposażenia środków transportu oraz zastosowanie rozwiązań technicznych służących obsłudze osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Zawierając umowy transportowe dotyczące linii autobusowych ZDMiKP zapewniał dostosowanie środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych, m.in. poprzez:

- wskazanie minimalnego udziału autobusów niskopodłogowych (100 % - dla autobusów wyprodukowanych po 2006 r.⁴¹, 100% - dla autobusów wyprodukowanych w 2007 r. lub

³⁹ Umowy z MKZ: nr 194/IT/2013 z 30 grudnia 2013 r. na obsługę przewozów na liniach autobusowych nr: 52, 53, 54, 56, 57, 59, 61, 64, 65, 66, 68, 70, 74, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 91, 93, 94, 31N, 32N, 33N, 34N, 35N (obowiązująca w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2022 r. w brzmieniu nadanym aneksem nr 3/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.); nr 220/KP/2011 z 30 grudnia 2011 r. na obsługę przewozów na liniach tramwajowych (obowiązująca w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r.); nr 223/TO/2014 z 30 grudnia 2014 r. na obsługę przewozów na liniach tramwajowych (obowiązująca w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.).

⁴⁰ Umowy z MKZ: nr 179/KP/2012 z 30 października 2012 r. na obsługę przewozów na linii autobusowej nr 71 (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.); nr 243/KP/2007 z 14 listopada 2007 r. na obsługę przewozów na liniach autobusowych nr: 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 74, 75, 79, 93, 94, 31N, 32N, 33N, 34N, 35N (w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r.); nr 191/KP/2012 z 26 listopada 2012 r. na obsługę przewozów na liniach autobusowych nr: 51, 58, 73, 76 (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.); nr 223/KP/2012 z 18 grudnia 2012 r. na obsługę przewozów na linii autobusowej nr 92 (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.); umowa z PKS nr 189/KP/2010 z 17 listopada 2010 r. na obsługę przewozów na liniach autobusowych nr: 80 i 84 (w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r.); umowa z Mobilis 178/KP/2008 z 5 sierpnia 2008 r. na obsługę przewozów na linii autobusowej nr 69 (w okresie od 1 września 2008 r. do 31 grudnia 2014 r.); umowa z KDD trans nr 41/IT/2014 z 7 kwietnia 2014 r. na obsługę przewozów na liniach autobusowych nr: 55, 67, 69 (w okresie od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2022 r.).

⁴¹ Umowa z PKS nr 189/KP/2010 z 17 listopada 2010 r.

Opis stanu
faktycznego

później⁴², 100% dla autobusów wyprodukowanych po 2007 r.⁴³, 50% - dla wszystkich autobusów⁴⁴);

- określenie wymogu wyposażenia autobusu w system zapowiedzi głosowych zewnętrznych i wewnętrznych (w sześciu przypadkach), w elektroniczne, podświetlane tablice informacyjne zewnętrzne i wewnętrzne oraz w sygnalizację przystanków na żądanie (we wszystkich przypadkach).

We wszystkich 10 umowach transportowych, w tym dwóch na świadczenie usług w ramach komunikacji tramwajowej, ZDMiKP zobowiązał operatorów do wyposażenia taboru w dostarczone przez ZDMiKP aktualne informacje obejmujące swoim zakresem m.in. regulamin przewozu osób i bagażu ręcznego, wykaz obowiązujących ulg i zwolnień z opłat za przejazdy, informację o przyjmowaniu skarg i wniosków oraz schematy komunikacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 464-494, 523-875)

W umowach na usługi przewozowe na liniach tramwajowych, zawartych z MZK w trybie bezpośredniego powierzenia, nie określono wymogu dotyczącego taboru niskopodłogowego, pomimo że wymóg taki stosowano w umowach na świadczenie usług na liniach autobusowych.

W obowiązującej w okresie kontroli umowie o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej zawartej 30 grudnia 2014 r.⁴⁵ wskazano, iż wszystkie tramwaje modernizowane i nowe, wprowadzone do eksploatacji po 2014 r., powinny posiadać system zapowiedzi głosowych. Nie określono jednak szczegółowych parametrów tego systemu, pomimo że w umowie na usługi przewozowe na liniach autobusowych zawartej w tym samym roku z operatorem KDD Trans w trybie przetargu nieograniczonego szczegółowo określono parametry zapowiedzi głosowych zewnętrznych i wewnętrznych⁴⁶.

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że nie zawarto wymogu stosowania taboru niskopodłogowego w umowach na usługi przewozowe na liniach tramwajowych, gdyż podmiot wewnętrzny (MZK) dysponuje zaledwie dwoma takimi pojazdami, a pozostały tabor jest wysokopodłogowy. Wskazał także, że średnia wieku taboru tramwajowego wynosi około 30 lat oraz, że w takiej sytuacji trudno wymagać taboru niskopodłogowego, biorąc pod uwagę wysoki koszt zakupu takiego pojazdu. Podał także, że system zapowiedzi głosowych jest instalowany tylko w wozach remontowanych, a zakres funkcjonalności tego systemu jest zbliżony do wymogów określonych przy zakupie nowego taboru autobusowego.

(dowód: akta kontroli str. 416, 424, 464-494, 572-652)

2.2. Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. operatorzy publicznego transportu zbiorowego dysponowali łącznie 198 autobusami, w tym 106 niskopodłogowymi (53,53%), 47 niskowejściowymi (23,74%) i 45 wysokopodłogowymi (22,73%), zaś na dzień 30 czerwca 2015 r. - 216 autobusami, w tym 152 niskopodłogowymi (70,37%), 26 niskowejściowymi (12,04%) i 38 wysokopodłogowymi (17,59%). Według danych ZDMiKP wszystkie autobusy niskopodłogowe i niskowejściowe posiadały świecące zewnętrzne tablice informacyjne, wewnętrzny system wizualny oraz system wewnętrznego nagłośnienia. Nagłośnienie zewnętrzne posiadało: na dzień 1 stycznia 2013 r. - 112 autobusów (56,57%), zaś na dzień 30 czerwca 2015 r. - 167 autobusów (77,31%).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. MZK dysponował łącznie 117 tramwajami, w tym dwoma niskopodłogowymi, zaś na dzień 30 czerwca 2015 r. - 114 tramwajami, w tym dwoma niskopodłogowymi (1,74%).

(dowód: akta kontroli str. 123, 124)

⁴² Umowa z Mobilis nr 178/KP/2008 z 5 sierpnia 2008 r.

⁴³ Umowa z KDD Trans nr 41/IT/2014 z 7 kwietnia 2014 r.; umowa z MZK nr 191/KP/2012 z 26 listopada 2012 r.; umowa z MZK nr 194/IT/2013 z 30 grudnia 2013 r., umowa z MZK nr 223/KP/2012 z 18 grudnia 2012 r. 92); umowa z MZK nr 179/KP/2012 z 30 października 2012 r.

⁴⁴ Umowa z MZK nr 243/KP/2007 z 14 listopada 2007 r. (w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r.).

⁴⁵ § 1 pkt. 2 tiret 7 załącznika nr 4 do umowy z MZK nr 223/TO/2014 z 30 grudnia 2014 r. (obowiązującej w okresie od 1 stycznia 2015 r. od 31 grudnia 2015 r.).

⁴⁶ Por. § 7 załącznika nr 4 do umowy nr 41/IT/2014 z 7 kwietnia 2014 r.

Na podstawie oględzin wykonanych przez kontrolerów NIK z udziałem specjalisty poruszającego się na wózku inwalidzkim, obejmujących przejazdy 10 pojazdami niskopodłogowymi na dziewięciu liniach komunikacyjnych, stwierdzono, że:

- wszystkie pojazdy posiadały pochylnię rozkładaną przez kierowcę, która zapewniała osobie niepełnosprawnej ruchowo swobodne wsiadanie i wysiadanie;
- liczba przewożonych pasażerów pozwalała osobie niepełnosprawnej swobodnie zająć miejsce;
- w pojazdach znajdowała się przestrzeń dla wózka inwalidzkiego z zamontowaną poręczą przytrzymującą w kolorze żółtym, co zapewniało osobie niepełnosprawnej komfort i bezpieczeństwo podróży.

(dowód: akta kontroli str. 887-904)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 12 na 15 badanych przypadków⁴⁷ ZDMiKP nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłową realizacją przez dwóch operatorów postanowień umów transportowych dotyczących jakości usług świadczonych przez operatorów w zakresie elementów systemu informacji pasażerskiej oraz dostępności pojazdów dla osób niepełnosprawnych⁴⁸. Podczas przejazdu 12 pojazdami komunikacji miejskiej⁴⁹ stwierdzono bowiem, że:

- w jednym przypadku oznakowanie wózka inwalidzkiego na przycisku przeznaczonym do sygnalizacji zamiaru wsiadania osoby niepełnosprawnej było zaklejone taśmą klejącą, co uniemożliwiało skorzystanie z przycisku⁵⁰; kierowca autobusu nie zaproponował osobie niepełnosprawnej pomocy przy zapięciu pasa bezpieczeństwa⁵¹;
- w jednym przypadku nie działał przycisk do komunikacji z kierowcą przeznaczony dla osoby niepełnosprawnej⁵²;
- w jednym przypadku przycisk służący osobie niepełnosprawnej do komunikacji z kierowcą był umieszczony naprzeciwko miejsca przeznaczonego dla wózka inwalidzkiego (brak było takiego przycisku bezpośrednio w zasięgu rąk osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku)⁵³;
- w jednym przypadku kierowca nie zaproponował pomocy osobie niepełnosprawnej ruchowo poruszającej się na wózku inwalidzkim przy przemieszczaniu się na pokład i zwracał się do tej osoby bez zachowania formy grzecznościowej⁵⁴;
- w dziewięciu przypadkach stwierdzono brak zewnętrznych zapowiedzi głosowych pomimo, że pojazdy były wyposażone w taki system⁵⁵;
- w jednym przypadku podczas przejazdu nie stosowano wewnętrznych zapowiedzi głosowych⁵⁶;
- w dwóch przypadkach stwierdzono niski poziom głośności wewnętrznych zapowiedzi głosowych⁵⁷.

⁴⁷ Oględziny NIK obejmowały świadczenie usług przewozowych w 15 pojazdach komunikacji miejskiej, w tym w 10 z udziałem osoby niepełnosprawnej. Pojazdy te były obsługiwane przez dwóch operatorów publicznego transportu zbiorowego, tj. przez MZK - w 13 przypadkach, przez KDD Trans - w 2 przypadkach.

⁴⁸ § 3 pkt. 1 umowy z Mobilis nr 178/KP/2008 z 5 sierpnia 2008 r.; § 3 pkt. 1 umowy z PKS nr 189/KP/2010 z 17 listopada 2010 r.; § 3 pkt. 1 umowy z KDD Trans nr 41/IT/2014 z 7 kwietnia 2014 r.; § 3 pkt. 1 umów z MZK: nr 243/KP/2007 z 14 listopada 2007 r., nr 179/KP/2012 z 30 października 2012 r., nr 191/KP/2012 z 26 listopada 2012 r., nr 223/KP/2012 z 18 grudnia 2012 r., nr 194/IT/2013 z 30 grudnia 2013 r.; pkt. 4 ppkt. 1 umów z MZK: nr 220/KP/2011 z 30 grudnia 2011 r., nr 223/TO/2014 z 30 grudnia 2014 r.

⁴⁹ W tym siedmioma pojazdami z udziałem osoby niepełnosprawnej.

⁵⁰ Po usunięciu taśmy stwierdzono, iż przycisk był sprawny.

⁵¹ Kurs autobusem niskopodłogowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 57 (pojazd nr 871).

⁵² Kurs autobusem niskopodłogowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 57 (pojazd nr 589).

⁵³ Kurs tramwajem niskopodłogowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 3 (pojazd nr 364).

⁵⁴ Kurs autobusem niskopodłogowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 55 (pojazd nr A105).

⁵⁵ Kursy w dniu 28 października: tramwajem wysokopodłogowym na linii nr 8 (pojazd nr 346) oraz autobusami niskopodłogowymi na liniach nr: 64 (pojazd nr 431), 55 (pojazd nr A102), 71 (pojazd nr 684), 68 (pojazd nr 654); kursy w dniu 29 października 2015 r. autobusami niskopodłogowymi na liniach nr: 57 (pojazd nr 589), 55 (pojazd nr A105), 59 (pojazd nr 796), 61 (pojazd nr 797).

⁵⁶ Kurs autobusem niskopodłogowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 55 (pojazd A105).

⁵⁷ Kurs w dniu 28 października 2015 r. autobusem niskopodłogowym na linii nr 71 (pojazd nr 684) oraz kurs autobusem niskowejściowym w dniu 29 października 2015 r. na linii nr 80 (pojazd nr 731).

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że przyczyną braku stosowania zapowiedzi głosowych mogły być chwilowe awarie systemu, a niski poziom głośności zapowiedzi mógł wynikać z nieodpowiedniego ustawienia przez służby nadzoru operatorów ustawień tego systemu. Odnosząc się do przypadku niedziałającego przycisku do komunikacji z kierowcą Dyrektor ZDMiKP wskazał, iż mogło być to związane z awarią. W kwestii zaklejenia przycisku do sygnalizacji zamiaru wsiadania osoby niepełnosprawnej Dyrektor ZDMiKP podał, iż przycisk ten mógł zostać zaklejony przez osoby trzecie. Wskazał jednocześnie, że nie ma wpływu na kulturę osobistą pracowników operatorów a wszelkie przypadki niepoprawnego zachowania się obsługi pojazdu zgłoszone do ZDMiKP są natychmiast wyjaśniane. Poinformował, że nie otrzymywał sygnałów od pasażerów o nieprawidłowym umieszczeniu przycisku do komunikacji z motorniczym w tramwaju niskopodłogowym kursującym na linii nr 3.

(dowód: akta kontroli str. 876-904, 910, 915-922, 931, 932)

Ocena cząstkowa

Udzielając zamówień publicznych na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego ZDMiKP określał w SIWZ rozwiązania techniczne jakie mają być zastosowane w środkach transportu zbiorowego służące zapewnieniu dogodnej obsługi osób niepełnosprawnych. W umowach przewozowych określono wymagania dotyczące dostosowania środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

ZDMiKP nie zapewnił jednakże skutecznego nadzoru nad prawidłową realizacją przez dwóch operatorów postanowień umów przewozowych, co skutkowało nieprawidłowościami w systemie informacji pasażerskiej stosowanym przez tych operatorów oraz problemami z zapewnieniem odpowiedniej jakości usług przewozowych.

3. Dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych

3.1. Elementy standardów przystankowych zostały określone w planie transportowym. W części tego planu, dotyczącej oznakowania przystanków i informacji pasażerskiej, określono m.in. rozkład informacji przystankowej, w tym na: tablicach i wiatach przystankowych, w gablotach oraz na słupkach przystankowych. Przyjęto zasadę rozmieszczenia słupków z rozkładami jazdy w linii stanowiącej przedłużenie przedniej krawędzi wiaty. Jako element wdrażanego systemu ITS wskazano systematyczne zamieszczanie na przystankach komunikacji miejskiej tablic informacyjnych wyświetlających odjazdy w czasie rzeczywistym oraz inne informacje, np. o utrudnieniach w funkcjonowaniu komunikacji. W planie określono wzory przystankowych rozkładów jazdy.

Elementy standardów przystankowych określono także w wytycznych do stosowania elementów informacyjnych dla osób niepełnosprawnych, opracowanych przez pracowników ZDMiKP. W wytycznych tych określono m.in.: rodzaj elementów fakturowych mających zwiększyć bezpieczeństwo osób niewidomych, słabo widzących i starszych, jak również sposób ich ułożenia w obrębie przystanków (płytki ostrzegawcze i kierunkowe), skrzyżowań i ciągów pieszych.

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że za przystanki przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych uznawane są przystanki wyposażone w elementy ułatwiające osobom niepełnosprawnym poruszanie się, w tym m.in. perony wyposażone w płytki kierunkowe oraz dojścia do peronów wyposażone w płytki ostrzegawcze, z obniżonymi krawężnikami.

(dowód: akta kontroli str. 150, 151, 176-234, 419, 420)

3.2. Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. ZDMiKP zarządzał 762 przystankami komunikacyjnymi, zaś na dzień 30 czerwca 2015 r. - 832 przystankami. W elementy dostosowujące przystanki do potrzeb osób niepełnosprawnych wyposażonych było odpowiednio: według stanu na 1 stycznia 2013 - 96 przystanków (12,60%), zaś według stanu na 30 czerwca 2015 r. - 135 (16,23%). W latach 2013-2015 wybudowano i przebudowano 33 przystanki, przy czym wszystkie one zawierały elementy ułatwiające

Opis stanu
faktycznego

poruszanie się osobom niepełnosprawnym⁵⁸. Ponadto, według danych ZDMiKP, w powyższym okresie wyremontowano 25 przystanków, w 10 przypadkach dostosowując je do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zakres robót obejmował m.in. wykonanie nawierzchni peronów z kostki betonowej oraz położenie płytek ryflowanych na peronach⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 131, 132, 399-403)

Spośród 135 przystanków wskazanych przez ZDMiKP jako dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych⁶⁰ 50 (37,04%) nie zostało wyposażonych w wiaty.

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że blisko połowa przystanków nie jest wyposażona w wiaty przystankowe, co wynika z ograniczonych możliwości finansowych. Wskazał, iż standardem jest ustawianie nowych wiat w ramach zadań inwestycyjnych. Podał również, że przy podejmowaniu decyzji o ustawieniu wiaty ZDMiKP kierował się wskaźnikiem obciążania ruchem pasażerskim, którego wielkość jest ustalana na podstawie cyklicznie prowadzonych badań. Poinformował, iż w 2015 r. ZDMiKP planuje ustawienie nowych wiat, m.in. na przystankach przy Centrum Onkologii w Bydgoszczy.

Sto trzynaście przystanków komunikacji publicznej zostało wyposażonych w elektroniczne tablice przystankowe LCD prezentujące w czasie rzeczywistym informacje o odjazdach.

(dowód: akta kontroli str. 395-398, 401-403, 420, 927, 929, 930)

W ramach podejmowanych przez ZDMiKP działań mających na celu zwiększenie dostępności infrastruktury przystankowej dla osób niepełnosprawnych:

- w okresie od stycznia 2013 r. do kwietnia 2015 r. ZDMiKP realizował projekt „Inteligentne Systemy Transportowe w Bydgoszczy”, w ramach którego na czterech skrzyżowaniach⁶¹ wyposażonych w sygnalizację świetlną, zlokalizowanych w okolicy przystanków komunikacji miejskiej, zamontowano 22 detektory przyciskowe wyposażone w funkcje ułatwiające osobie niewidomej lub niedosłyszącej poruszanie się po przejściu (m.in. schemat geometrii przejścia i wibrację informującą o możliwości przejścia przez jezdnię);
- w listopadzie br. ZDMiKP wykonał inwestycję pn. „Przebudowa wyjść miejskich z przejścia podziemnego w pasie drogowym przy ul. Zygmunta Augusta w Bydgoszczy wraz z dostosowaniem do potrzeb osób z ograniczeniem ruchowym”, w ramach której obiekt został wyposażony w platformę zewnętrzną, pokonującą różnicę poziomów wielkości 3,7 m, w posadzce zastosowano „ścieżkę dotykową” dla osób niewidomych w postaci poziomych linii żłobionych, zaś przed wejściem do przejścia podziemnego umieszczono tablice tyflograficzne przedstawiające trasę i kierunek ruchu na dworzec kolejowy;
- z związku z modernizacją 43 przystanków komunikacyjnych polegającą na zastosowaniu ścieżek prowadzących wzdłuż krawędzi peronów oraz pól oczekiwania dla osób niewidomych ZDMiKP wystąpił do operatorów (pismem z 24 lipca 2014 r.) o przeprowadzenie instruktazu w zakresie właściwego podjeżdżania na przystanek, przekazując dokumentację fotograficzną ilustrującą przykłady dobrego i złego parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 131, 132, 239-241, 309, 310, 933-935)

Na podstawie oględzin 33 przystanków komunikacji miejskiej stwierdzono, że:

- w 31 przypadkach informacja pasażerska na przystankach była czytelna;
- w 32 przypadkach w zakresie parametrów krawędzi zatrzymania, skosów wjazdowych do zatoki, szerokości peronów przystanki spełniały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg,
- w 22 przypadkach zamontowano wizualne tablice informacyjne⁶²;

⁵⁸ Według szacunkowych danych ZDMiKP łączna wartość robót wynosiła 1 579,5 tys. zł.

⁵⁹ Według szacunkowych danych ZDMiKP łączna wartość robót w ramach budowy, przebudowy i remontów przystanków w okresie 2013-2015 (I półrocze), dostosowujących je do potrzeb osób niepełnosprawnych, wynosiła 2 087,5 tys. zł.

⁶⁰ W tym sześciu przystanków nieużytkowanych (według stanu na 15 października 2015 r.).

⁶¹ W tym na skrzyżowaniu ul. Wyszyńskiego z ul. Powstańców Wielkopolskich zlokalizowanego przy siedzibie Kujawsko-Pomorskim Okręgiem Polskiego Związku Niewidomych.

⁶² W projekcie wdrożeniowym nie przewidziano dla tablic informacyjnych funkcjonalności w postaci zapowiedzi głosowych.

- na 30 peronach zastosowano płytki fakturowe dla osób niepełnosprawnych.

Na podstawie oględzin przejść dla pieszych zlokalizowanych w okolicy 13 przystanków⁶³ stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach krawężniki przy przejściach były obniżone;
- w 12 przypadkach zastosowano struktury ostrzegawcze;
- w 12 przypadkach przejścia były wyposażone w sygnalizację świetlną, a w przypadku przejścia bez sygnalizacji świetlnej przy przejściu asystował przewodzący („Agatka”);
- w dwóch przypadkach zastosowano sygnalizację świetlną z przyciskiem wyposażonym w taktyczną wibrację.

(dowód: akta kontroli str. 270, 877-908)

3.3. W dokumentacji trzech inwestycji realizowanych w latach 2013-2015, obejmujących budowę albo przebudowę przystanków komunikacji miejskiej (SIWZ i umowach na roboty budowlane) uwzględniano rozwiązania techniczne służące zapewnieniu dostępności osobom niepełnosprawnym, takie jak: [1] żółte płytki ryflowane, antypoślizgowe jako element nawierzchni chodników, [2] pasy z płyt chodnikowych z fakturą rozpoznawalną przez osoby niewidome, koloru żółtego, na przejściach dla pieszych oraz peronach przystankowych, a także [3] pochylnie dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 136-142, 143, 230-234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W wyniku oględzin 33 przystanków komunikacyjnych stwierdzono, iż w jednym przypadku wymiary przystanku autobusowego⁶⁴ były niezgodne z wymogami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg. I tak długość krawędzi zatrzymania się wynosiła 18 m, zaś zgodnie z § 119 ust. 8 pkt. 1 tego rozporządzenia długość krawędzi zatrzymania powinna wynosić nie mniej niż 20 m. Ponadto we wskazanym przypadku ostry skos wyjazdowy z drogi i na drogę uniemożliwiał kierowcy przegubowego autobusu niskopodłogowego podjazd do krawędzi peronu. Skutkowało to ograniczeniem możliwości swobodnego wsiadania i wysiadania z autobusu dla osoby niepełnosprawnej.

Pracownicy ZDMiKP biorący udział w oględzinach podali w swoich wyjaśnieniach, że jest to przystanek zlokalizowany w zatoce parkingowej, a brak spełnienia wymogów technicznych oraz związane z tym niedogodności spowodowane były zastaną geometrią tej zatoki. Wskazali oni również, że pierwotnie przystanek znajdował się w innym miejscu, jednak na prośbę pasażerów jego lokalizacja została przesunięta do zatoki parkingowej, położonej bliżej wejścia do Centrum Onkologii w Bydgoszczy. Podali oni także, że przystanek był wcześniej obsługiwany głównie przez linie, do których przydzielano krótkie autobusy, mieszczące się w nienormalnej zatoce, a modernizacja tego przystanku wymaga sporządzenia projektu budowlanego. Powyższe potwierdził w swoich wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora ds. Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 905-908, 1007-1010)

NIK zwraca uwagę, że wskazany przystanek jest zlokalizowany w miejscu przestrzeni publicznej z definicji często odwiedzanych przez osoby niepełnosprawne, tj. w sąsiedztwie szpitala oraz Parku Aktywnej Rehabilitacji i Sportu. Lokalizacja ta stanowi szczególnie uzasadnienie dla podjęcia przez ZDMiKP działań w celu dostosowania parametrów technicznych tego przystanku do warunków rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W wyniku badania zakresu dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych 37 przystanków⁶⁵ stwierdzono, że:

⁶³ W tym przystanku przy ul. Markwarta/3-go Maja, który został wyróżniony dyplomem za troskę o jakość przestrzeni dla wszystkich użytkowników w kategorii obiektów komunikacyjnych (przyznany przez Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział w Bydgoszczy w ramach konkursu „Przyjazny 2013”).

⁶⁴ Przystanek autobusowy „Centrum Onkologii” (kierunek Osiedle Tatrzaskie).

⁶⁵ W tym 33 przystanków w ramach oględzin NIK.

a) na 11 z 19 przystanków, które w latach 2013-2015 nie były objęte przebudową ani remontem, występowały bariery polegające na:

- nie zapewnieniu na przejściu dla pieszych przy przystanku tramwajowym⁶⁶ bezpiecznej odległości pasa płytek ostrzegawczych od osi skrajnego toru, tj. zapobiegającej ryzyku potrącenia osoby korzystającej z przejścia przy tym przystanku;
- braku pola oczekiwania dla osób z dysfunkcją wzroku⁶⁷;
- nierówności punktowej w peronie tramwajowym, ułożeniu płytek kierunkowych bez ominięcia słupka sygnalizacji świetlnej zlokalizowanego na początku peronu, braku połączenia płytek biegnących wzdłuż krawędzi peronu z płytkami w osi przejścia dla pieszych, niedziałającej sygnalizacji dźwiękowej na przejściu przez torowisko⁶⁸;
- braku pasa ostrzegawczego przed zejściem schodami z peronów tramwajowych do przejścia podziemnego⁶⁹;
- braku fragmentu kratki tworzącej system do odprowadzania wody deszczowej z peronu tramwajowego⁷⁰;
- braku płytek ostrzegawczych na przejściach dla pieszych przez ul. Wyszyńskiego⁷¹;
- braku płytek kierunkowych dla osób z dysfunkcją wzroku wzdłuż krawędzi peronów przystankowych⁷²;
- braku alternatywy w pokonaniu różnic poziomu dla osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim na przejściu podziemnym⁷³ i nadziemnym⁷⁴ łączącym się z przystankiem tramwajowym (brak możliwości skorzystania z przystanku skutkujący nieefektywnym wykorzystaniem taboru niskopodłogowego);
- braku podniesienia peronu przystankowego (możliwość wejścia wyłącznie z poziomu jezdni skutkująca nieefektywnym wykorzystaniem taboru niskopodłogowego)⁷⁵.

Ponadto ustalono, iż szerokość wyspy między jezdnią a torowiskiem na przejściu dla pieszych z sygnalizacją świetlną 14P⁷⁶ przy przystanku autobusowym⁷⁷ w obrębie skrzyżowania Wojska Polskiego - Ujejskiego wynosi 125 cm, tj. była niedostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim⁷⁸, stwarzając ryzyko potrącenia przez przejeżdżający tramwaj podczas oczekiwania na sygnał zielony.

b) na 7 z 18 przystanków, które w latach 2013-2015 były objęte przebudową lub remontem występowały bariery polegające na:

- braku pola oczekiwania dla osób z dysfunkcją wzroku na przystankach autobusowych⁷⁹ oraz zastosowaniu niepełnego pola oczekiwania na przystanku tramwajowym⁸⁰;
- rozmieszczeniu w gablocie przystankowej rozkładów jazdy na wysokości niedostępnej dla osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim⁸¹;
- niezapewnieniu na przystanku autobusowym odpowiedniej przestrzeni dla osoby niepełnosprawnej ruchowo, co uniemożliwiało jej swobodne poruszanie się oraz

⁶⁶ Przystanek „Toruńska / Perlowa”.

⁶⁷ Przystanki: „Perlowa / Toruńska”, „Powstańców Wielkopolskich / Wyszyńskiego”, „Powstańców Warszawy / Szpital Wojskowy”.

⁶⁸ Przystanek „Perlowa / Toruńska”.

⁶⁹ Dwa przystanki tramwajowe: „Rondo Jagiellonów”.

⁷⁰ Przystanek tramwajowy: „Rondo Jagiellonów” (kierunek rondo Fordońskie).

⁷¹ Przystanek „Powstańców Wielkopolskich / Wyszyńskiego” przy siedzibie Kujawsko-Pomorskiego Okręgu Polskiego Związku Niewidomych.

⁷² Przystanki: „Powstańców Wielkopolskich / Wyszyńskiego” i „Powstańców Warszawy / Szpital Wojskowy”.

⁷³ Przejście podziemne pod rondem Jagiellonów prowadzące do przystanków tramwajowych: „Rondo Jagiellonów”.

⁷⁴ Przejście nadziemne nad ul. Wojska Polskiego przy przystanku tramwajowym: „Wojska Polskiego / Kładka”.

⁷⁵ Przystanki: „Plac Teatralny”, „Gdańska / Dworcowa”, „Plac Wolności”, „Gdańska / Cieszkowskiego”; Przystanki te zostały nominowane do tytułu „Nieprzyjazny 2013” za brak troski o jakość przestrzeni dla wszystkich użytkowników w kategorii obiektów komunikacyjnych (przyznanego przez Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział w Bydgoszczy).

⁷⁶ Oznaczenie według projektu sygnalizacji świetlnej dla skrzyżowania Wojska Polskiego/Ujejskiego (nr 105).

⁷⁷ Przystanek „Wojska Polskiego / Ujejskiego (kierunek Wojska Polskiego / Kładka).

⁷⁸ Długość całkowita wzorcowego wózka inwalidzkiego wraz z osobą siedzącą na wózku wynosi 1 250 mm (por. rysunek nr 21 w załączniku nr 4 do przepisów dotyczących homologacji). CZYLI????

⁷⁹ Przystanki: „Rondo Jagiellonów” (linie 55,59,64 - kierunek Markwarta/3-go Maja), „Nowy Rynek” (linie 51, 55, 56, 58, 35N - kierunek Błonie), „Ogińskiego/ Moniuszki”.

⁸⁰ Przystanek „UKW” (kierunek Gdańska).

⁸¹ Dwa przystanki autobusowe: „Rondo Jagiellonów” (kierunek Nowy Rynek).

zainstalowaniu elektronicznej tablicy przystankowej LCD w sposób ograniczający jej widoczność dla osoby na czekającej z przodu peronu⁸².

(dowód: akta kontroli str. 268, 269, 411, 412, 877-908, 918, 936-944)

W powyższych sprawach Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że:

- rozkłady jazdy na przystanku autobusowym "Rondo Jagiellonów" zostaną rozmieszczone w taki sposób, aby były czytelne dla wszystkich użytkowników komunikacji miejskiej;
- brakująca kratka drewna na przystanku tramwajowym "Rondo Jagiellonów" została uzupełniona;
- na przystankach: "Toruńska / Perłowa", "Rondo Jagiellonów" (przed zejściem schodami z peronów), "Nowy Rynek", "Powstańców Wielkopolskich/Wyszyńskiego" oraz na opisanych przejściach dla pieszych na II - III kwartał 2016 r. zaplanowane zostały modernizacje oraz korekty odpowiednio struktur ostrzegawczych, kierunkowych i pól oczekiwania;
- na przystanku "Wojska Polskiego/Szpital Wojskowy" realizowana jest przebudowa peronu, która uwzględni struktury ostrzegawcze;
- w przypadku przystanku tramwajowego "Plac Teatralny" rozważona zostanie przebudowa do tzw. przystanku wiedeńskiego, w ramach budowy drogi rowerowej w ciągu ulic Focha-Jagiellońska;
- budowa przystanków "Gdańska/Dworcowa", "Plac Wolności" i "Gdańska /Cieszkowskiego" realizowana była kilkanaście lat temu i że w miarę pojawienia się w przyszłości możliwości finansowych podjęte zostaną działania dostosowujące te przystanki do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- usytuowanie tablicy informacji pasażerskiej na przystanku "Wojska Polskiego/Ujejskiego" było spowodowane lokalizacją wjazdu na posesję przy przystanku oraz uzbrojeniem terenu w media.

W powyższych sprawach pracownicy ZDMiKP podali w swoich wyjaśnieniach, że:

- w przypadku przystanków autobusowych: "Ogińskiego / Moniuszki", "Wojska Polskiego/Kładka", "Wojska Polskiego/Ujejskiego" dokumentacja projektowa została opracowana przed wprowadzeniem do stosowania przez ZDMiKP wytycznych w zakresie elementów informacyjnych dla osób niepełnosprawnych;
- w przypadku przystanku tramwajowego "UKW" niepełne pole oczekiwania zostanie uzupełnione w ramach realizowanego obecnie II etapu rozbudowy ulicy Chodkiewicza.

W odniesieniu do ustaleń dotyczących przejścia dla pieszych w obrębie skrzyżowania Wojska Polskiego - Ujejskiego Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji Drogowych podał w swoich wyjaśnieniach, że wydzielone torowisko tramwajowe wraz z wyspą, na której zlokalizowano to przejście, zostało wybudowane w 1985 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg⁸³. Wskazał on także, że wszystkie nakłady inwestycyjne poniesione do 2015 r. miały charakter przebudów elementów infrastruktury zlokalizowanej w pasie drogowym ul. Wojska Polskiego i ul. Ujejskiego, bez zmiany krawędzi jezdni.

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji podał w swoich wyjaśnieniach, że przystosowanie obiektów inżynierskich, w tym m.in. przejścia podziemnego "Rondo Jagiellonów" oraz kładki dla pieszych nad ul. Wojska Polskiego, do potrzeb osób niepełnosprawnych, było przedmiotem analiz przeprowadzonych w 2011 r. przed opracowaniem "Raportu o stanie bydgoskich obiektów mostowych" i wiąże się z licznymi problemami technicznymi. Wskazał że w przypadku przejścia podziemnego "Rondo Jagiellonów" zastosowanie wind pionowych w okolicy wyjść na perony wymagałoby przebudowy geometrii torowisk tramwajowych, w warunkach zwartej zabudowy otaczającej ten obiekt. Z kolei zastosowanie wind

⁸² Przystanek „Wojska Polskiego / Ujejskiego” (kierunek rondo Kujawskie).

⁸³ Stosownie do treści § 127 ust. 9 pkt. 3 tego rozporządzenia na przejściu dla pieszych powinna być umieszczona wyspa dzieląca jezdnię ograniczona krawężnikami o szerokości nie mniejszej niż 2,0 m, w szczególności między jezdnią a torowiskiem, w wypadku wydzielonego torowiska tramwajowego.

platformowych wzdłuż biegów schodowych wiązałoby się ze zwężeniem wąskich schodów prowadzących na perony tramwajowe. Podał, iż koszt przystosowania tego obiektu został oszacowany na około 4 mln zł. Wyjaśnił również, że w przypadku kładki nad ul. Wojska Polskiego ze względu na usytuowanie obiektu, wykonanie długich pochylni nie jest możliwe. Wskazał także, że zachodzi potrzeba budowy czterech wind, jednak ze względu na wąskie perony tramwajowe nie ma możliwości zlokalizowania ich po stronie schodów i ich zastosowanie wiązałoby się z koniecznością dwukrotnego zatrzymywania się tramwaju na przystanku, a poszerzenie peronów tramwajowych skutkowało koniecznością przebudowy obu jezdni ul. Wojska Polskiego na znacznej długości.

(dowód: akta kontroli str. 423, 911-915, 917, 918, 945, 94-949)

2. Według danych ZDMiKP w 15⁸⁴ na 25 przeprowadzonych remontów przystanków komunikacji miejskiej w latach 2013-2015 nie zastosowano struktur informacyjnych dostosowujących te przystanki do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania Infrastruktury wyjaśnił, że ZDMiKP nie dysponował ani nie dysponuje środkami finansowymi pozwalającymi na stosowanie rozwiązań ułatwiających poruszanie się osobom niepełnosprawnym na każdym przystanku komunikacji publicznej. Wskazał, iż w odniesieniu do zadań inwestycyjnych każdorazowo wdrażane były rozwiązania strukturalne, natomiast w ramach zadań remontowych decyzją dotyczącą zastosowania takich rozwiązań uzależniana była od lokalizacji przystanku oraz ilości pasażerów korzystających z danego przystanku.

(dowód: akta kontroli str. 131, 132, 986-989)

Ocena cząstkowa

ZDMiKP zdefiniował elementy standardów przystankowych w zakresie oznakowania przystanków i informacji pasażerskiej, a także elementów informacyjnych dla osób niepełnosprawnych. W kontrolowanym okresie przystanki wyposażone w elementy ułatwiające poruszanie się osobom niepełnosprawnym stanowiły od 11,81% do 16,11% wszystkich przystanków komunikacji miejskiej na terenie miasta. W SIWZ i zawartych umowach dotyczących inwestycji obejmujących budowę albo przebudowę przystanków uwzględniano rozwiązania techniczne służące zapewnieniu dostępności osobom niepełnosprawnym. Jednocześnie należy wskazać, iż na przystankach komunikacji miejskiej, w tym objętych w latach 2013-2015 przebudową lub remontem, stwierdzono występowanie barier dla osób niepełnosprawnych, które utrudniały tym osobom swobodne korzystanie z publicznego transportu zbiorowego

4. Przeszkolenie pracowników w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym

W kontrolowanym okresie ZDMiKP nie zatrudniał kierowców, motorniczych ani kontrolerów biletów. Kierowcy i motorniczowie byli pracownikami operatorów publicznego transportu zbiorowego, a kontrola biletów była wykonywana na podstawie umowy zawartej przez ZDMiKP z podmiotem zewnętrznym. Umowy na świadczenie usług przewozowych oraz umowy na prowadzenie kontroli biletów obowiązujące w latach 2013-2015 nie zawierały postanowień dotyczących przeprowadzenia szkolenia uświadamiającego na temat niepełnosprawności dla pracowników bezpośrednio zajmujących się podróżnymi oraz nadzoru ZDMiKP w tym zakresie.

Łączna liczba personelu zatrudnionego przez ZDMiKP, bezpośrednio zajmującego się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi, wynosiła: na dzień 31 grudnia 2013 r. - osiem osób (w tym siedem zatrudnionych w kasach biletowych i jedna zatrudniona w Centrum Obsługi Klienta), a na dzień 30 czerwca 2015 r. - dziewięć osób (w tym osiem w kasach biletowych i jedna w Centrum Obsługi Klienta).

(dowód: akta kontroli str. 133, 134, 425, 443-463, 523-875)

Opis stanu faktycznego

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁸⁴ W 2013 r. - 4 przypadki, w 2014 r. - 4 przypadki, w I półroczu 2015 r. - 7 przypadków.

ZDMiKP nie zapewnił pracownikom bezpośrednio zajmującym się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi szkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych, o którym mowa w załączniku II lit. a rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów. Jednocześnie ZDMiKP nie zapewnił nadzoru nad realizacją obowiązku przeprowadzenia ww. szkolenia wśród pracowników operatorów publicznego transportu zbiorowego (kierowców, motorniczych) oraz podmiotu świadczącego usługi kontroli (kontrolerów). Zdaniem NIK brak takiego szkolenia zwiększa ryzyko niewłaściwego potraktowania przez tych pracowników osoby niepełnosprawnej.

Dyrektor ZDMiKP podał w swoich wyjaśnieniach, że kontrolerzy biletów (z firmy zewnętrznej) oraz pracownicy ZDMiKP bezpośrednio zajmujący się podróżnymi podlegają szkoleniu w zakresie przepisów obowiązujących w komunikacji miejskiej w Bydgoszczy, w tym dotyczących uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów osób niepełnosprawnych. Ponadto wskazał, iż od kontrolerów wymaga się m.in., aby w przypadku widocznej niepełnosprawności nie żądali dokumentu poświadczającego niepełnosprawność, a w przypadku osób w podeszłym wieku - nie żądali dokumentu tożsamości potwierdzającego wiek. W swoich wyjaśnieniach podał on także, iż ww. przepisy rozporządzenia w sprawie praw pasażerów nakładają obowiązek szkolenia na przewoźników, a nie na organizatora transportu, którym jest ZDMiKP.

W ocenie NIK rzetelne przestrzeganie zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych⁸⁵ skutkuje powinnością zapewnienia pracownikom bezpośrednio zajmującym się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi szkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 425- 426)

Ocena częściowa

Najwyższej Izby Kontroli ocenia jako nierzetelne niezapewnienie pracownikom bezpośrednio zajmującym się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi szkolenia w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. oznaczenie na rozkładach jazdy nocnych linii autobusowych kursów obsługiwanych pojazdami niskopodłogowymi;
2. zapewnienie – w przypadkach awarii taboru dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych – stałej informacji o okresowym wyłączeniu pojazdu z ruchu, skutkującym wstrzymaniem wszystkich kursów niskopodłogowych na danej linii;
3. dostosowanie wymiarów przystanku „Centrum Onkologii” (kierunek Osiedle Tatrzzańskie / Mariampol) do wymogów technicznych określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg;
4. podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłową realizacją przez operatorów postanowień umów transportowych w zakresie dostępności pojazdów dla osób niepełnosprawnych, w tym dotyczących systemu zapowiedzi głosowych;
5. przeszkolenie w zakresie świadomości problemów osób niepełnosprawnych pracowników ZDMiKP bezpośrednio zajmującym się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi oraz zapewnienie nadzoru nad realizacją takiego szkolenia przez operatorów i podmiot świadczący usługi kontroli biletów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁸⁵ Por art. 5 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) oraz art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2007 r., Nr 303, str. 1. ze zm.) Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

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 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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia listopada 2015 r.

Kontroler
Mateusz Grynicz
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis