



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY – 4101-02-03/2014
R/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy
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 R/14/003 – Dostępność dla osób niepełnosprawnych publicznego transportu zbiorowego w Toruniu.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91203 z 28 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o.¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Janusz Szymański, Prezes Zarządu

(dowód: akta kontroli str. 3-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie,³ MZK podejmował działania zwiększające dostępność dla osób niepełnosprawnych miejskiej infrastruktury transportowej. W 2014 r. nieznacznie wzrosła liczba autobusów niskopodłogowych (z 71 w 2013 r. do 72 w 2014 r.), stanowiących ponad połowę taboru autobusowego, użytkowanego przez MZK. Obsługiwały one 25 spośród 38 linii autobusowych, kursując średnio co 72 minuty. W latach 2013-2014⁴ nie dokonywano zakupu taboru niedostosowanego do transportu osób niepełnosprawnych (wszystkie zakupione w tym okresie pojazdy, tj. 14 autobusów i trzy tramwaje były niskopodłogowe). Większość użytkowanych przez MZK autobusów była wyposażona w wizualny system informacji pasażerskiej⁵ (85% w 2013 r. i 87% w 2014 r.⁶). Znaczna część z nich posiadała również system informacji głosowej.

Pracownicy MZK byli instruowani w ramach szkoleń odnośnie zasad postępowania podczas przewozu osób niepełnosprawnych. Nie przeszli oni jednak pełnego szkolenia uświadamiającego z zakresu niepełnosprawności.

¹ Zwany dalej „MZK”.

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 - 2014 (do czasu zakończenia badań kontrolnych, tj. 26 listopada 2014 r., a także działania wcześniejsze, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań).

⁴ Do 14 listopada 2014 r.

⁵ Tablice wyświetlające m.in. numer i kierunek linii oraz nazwę przystanku.

⁶ Według stanu na 10 września 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie pojazdów komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych

1. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały nr 173/11 Rady Miasta Torunia⁷ podstawowym przedmiotem działania MZK było wykonywanie zadania własnego Gminy Miasta Toruń, polegającego na świadczeniu usług w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego. Na podstawie umowy transportowej oraz porozumienia międzygminnego,⁸ MZK świadczył powyższą usługę na terenie Torunia oraz na terenie gminy Lubicz.

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 94-111)

2.1 Wykonując publiczny transport zbiorowy MZK użytkował w 2013 r. 140 autobusów, w tym 71 – niskopodłogowych⁹ (51%) oraz sześć niskowejściowych¹⁰, zaś w 2014 r.¹¹ – 138 autobusów, w tym 72 niskopodłogowych (52%) oraz sześć niskowejściowych. W powyższym okresie MZK posiadał również 53 tramwaje, z których żaden nie był niskopodłogowy, a od 27 października 2014 r. – 57, w tym dwa niskopodłogowe (3,5%).¹² Zgodnie z § 9 pkt 1 umowy transportowej udział autobusów niskopodłogowych w ogólnej liczbie autobusów MZK powinien wynosić nie mniej niż 45%. Podobne normy jakości świadczenia usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego nie obejmowały tramwajów niskopodłogowych (ze względu na brak ich występowania w momencie zawarcia umowy transportowej), ani autobusów niskowejściowych (w związku z ich stopniowym wycofywaniem).

2.2 Większość użytkowanych przez MZK autobusów była wyposażona w wizualny system informacji pasażerskiej¹³, tj. 119 w 2013 r. (85%) i 120 w 2014 r. (87%)¹⁴. Znaczna część z nich posiadała również system informacji głosowej: 99 w 2013 r. i 106 w 2014 r. Stosownie do § 9 pkt 3 umowy transportowej informacja pasażerska w formie elektronicznych tablic informacyjnych powinna znajdować się w co najmniej 65% autobusów, a każdy nowo zakupiony autobus i tramwaj niskopodłogowy powinien być wyposażony w system informacji głosowej oraz system informacji pasażerskiej w formie tablic elektronicznych (§ 9 pkt 5 ww. umowy).

(dowód: akta kontroli str. 14-93, 165-176)

⁷ Uchwała nr 173/11 Rady Miasta Torunia z dnia 8 września 2011 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu poprzez likwidację w celu utworzenia spółki Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁸ Porozumienie międzygminne z 31 grudnia 2013 r. pomiędzy Gminą Miasta Toruń a gminą Lubicz w sprawie powierzenia części zadań z zakresu organizacji transportu zbiorowego.

⁹ Zgodnie z punktem 2.1.4. 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 2006 r. Nr 373, str. 136) "autobus niskopodłogowy" jest pojazdem klasy I, II lub A, w którym co najmniej 35% powierzchni dostępnej dla pasażerów stojących (lub w jego przedniej części w przypadku pojazdów przegubowych bądź na pokładzie dolnym w przypadku pojazdów dwupokładowych) stanowi powierzchnię bez stopni i zapewnia dostęp do co najmniej jednych drzwi głównych.

¹⁰ Autobus, w którym mniej niż 35% powierzchni dostępnej dla pasażerów stojących stanowi powierzchnię bez stopni i zapewnia dostęp do co najmniej jednych drzwi głównych.

¹¹ Według stanu na 10 września 2014 r.

¹² Wg stanu na 14 listopada 2014 r. – 58 tramwajów, w tym trzy niskopodłogowe.

¹³ Tablice wyświetlające m.in. numer i kierunek linii oraz nazwę przystanku.

¹⁴ Według stanu na 10 września 2014 r.

3. W latach 2013-2014¹⁵ MZK zakupił 14 autobusów¹⁶ oraz trzy tramwaje¹⁷ – wszystkie niskopodłogowe. Zakup tramwajów w 59% został sfinansowany z budżetu Unii Europejskiej, w ramach projektu pn. „Integracja Systemu Transportu Miejskiego wraz zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BiT-City”. Jednocześnie w powyższym okresie zakończono użytkowanie pięciu autobusów¹⁸, z tego trzech nieprzystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych oraz dwóch autobusów niskowejściowych. Zgodnie z wymogiem określonym w § 21 ust. 1 pkt 1 i 3 umowy transportowej MZK był zobowiązany do zakupu wyłącznie nowego taboru autobusowego, w całości niskopodłogowego oraz wyposażonego w system zapowiedzi głosowej oraz w elektroniczne tablice informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 14-93, 165-176)

4. W rozkładzie jazdy komunikacji miejskiej Gmina Miasta Toruń, jako organizator zbiorowego transportu publicznego, zaplanowała 38 linii autobusowych. Na 25 liniach, o podstawowym – według organizatora transportu – znaczeniu, zostały zaplanowane kursy autobusów niskopodłogowych (od 14 do 95 kursów w obie strony), z częstością od 25 do 171 minut (średnio co 72 minuty)¹⁹. Przy tym jedna, działająca przez wszystkie dni tygodnia linia, miała być obsługiwana jedynie przez autobusy niskopodłogowe.²⁰ Ponadto:

- na trzy z pozostałych linii²¹ MZK kierował autobusy niskopodłogowe, pomimo braku takiego wymogu w rozkładzie jazdy oraz autobusy niskowejściowe;
- na sześciu liniach nie zaplanowano kursów autobusów niskopodłogowych ponieważ wg organizatora transportu charakteryzowały się one małym natężeniem ruchu²²;
- na czterech liniach nocnych nie rozplanowywano autobusów niskopodłogowych ze względu na zdarzające się przypadki dewastacji pojazdów.

W 2013 r. autobusy niskopodłogowe przejechały łącznie 4 918,7 tys. km, co stanowiło 54,3% wozokilometrów rozkładowych wszystkich autobusów MZK. W tym samym roku autobusy niskowejściowe przejechały łącznie 185,1 tys. km, co stanowiło odpowiednio 2% wozokilometrów rozkładowych.

(dowód: akta kontroli str. 74-93, 139-142, 207)

Strony umowy transportowej nie określiły częstotliwości składania przez MZK informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej.²³ W związku z tym informacje z tego zakresu nie były przekazywane przez MZK Gminie Miasta Toruń. Według dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Miasta Torunia, przeprowadzone w 2013 r. na potrzeby tego wydziału częściowe pomiary napelnień środków transportowych, wykonane metodą obserwacji z zewnątrz, nie

¹⁵ Do 14 listopada 2014 r.

¹⁶ Za łączną kwotę 14 256 tys. zł.

¹⁷ Za łączną kwotę 22 387 tys. zł.

¹⁸ Nie wycofywano z użytkowania tramwajów.

¹⁹ Średni czas pomiędzy zaplanowanymi w rozkładach kursami autobusów niskopodłogowych w godzinach od 04:00 do 23:59 od poniedziałku do piątku, dla wszystkich linii obsługiwanych zgodnie z rozkładem jazdy przez autobusy niskopodłogowe, wg stanu na 11 grudnia 2014 r.

²⁰ Linia nr 32, łącząca zachodnie dzielnice ze śródmieściem - 56 kursów w ciągu doby.

²¹ Linie nr 16, 19 i 38.

²² Linie nr 17, 18, 19, 37, 39 i 41, poprowadzone w obszarach peryferyjnych.

²³ Por. art. 25 ust. 3 pkt 9 w zw. z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.).

umożliwiały wyszczególnienia osób niepełnosprawnych oraz osób o zmniejszonej zdolności ruchowej, zaś w 2014 r. pomiarów nie przeprowadzano.

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 139-142)

5. Na podstawie oględzin czterech autobusów niskopodłogowych oraz tramwaju niskopodłogowego stwierdzono, że pojazdy te posiadały oznakowane zewnętrzne i wewnętrzne przyciski sygnalizacyjne dla osób niepełnosprawnych, czytelne oznakowanie zewnętrzne i wewnętrzne numeru oraz kierunku linii, oznakowanie miejsc siedzących dla osób o zmniejszonej zdolności ruchowej, bezwładnościowe pasy bezpieczeństwa w miejscach przeznaczonych dla osób poruszających się na wózku, audiowizualny system informacyjny oraz kontrastowe krawędzie podłóg. Poręcze wewnątrz autobusów niskopodłogowych były pokryte kontrastowym kolorem, a w dwóch z nich umieszczono na poręczach dodatkowe ruchome uchwyty. Badane autobusy nie były wyposażone w zewnętrzne oświetlenie przystanków.²⁴

Postanowienia § 8 pkt 3 umowy transportowej zobowiązywały do oznakowania miejsc dla osób niepełnosprawnych oraz matek z dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 178-179)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. MZK nie przekazywał Gminie Miasta Toruń informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej z uwagi na brak takiego wymogu wynikającego z umowy transportowej zawartej z organizatorem transportu zbiorowego w Toruniu. Jednocześnie dokonywane na potrzeby Wydziału Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Miasta Torunia pomiary napelnień środków transportowych wykonywano częściowo, w 2013 r., a przy tym metodą obserwacji z zewnątrz, co uniemożliwiało wyszczególnienie osób niepełnosprawnych oraz osób o zmniejszonej zdolności ruchowej. W rezultacie MZK oraz Gmina Miasta Toruń nie posiadały danych na temat liczby osób niepełnosprawnych i osób o zmniejszonej zdolności ruchowej, korzystających z komunikacji miejskiej. Zdaniem Izby, aby ustalany przez organizatora transportu rozkład jazdy MZK odpowiadał rzeczywistym potrzebom osób niepełnosprawnych i osób o zmniejszonej zdolności ruchowej, powinien być oparty o analizę powyższych danych z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 139-142)

2. Kierowcy trzech z czterech poddanych oględzinom autobusów, stosownie do instruktażu stanowiskowego, zaoferowali osobie poruszającej się na wózku inwalidzkim pomoc w zapięciu pasa bezpieczeństwa. W jednym przypadku pomocy takiej nie zaoferowano i nie udzielono, pomimo że występowała taka potrzeba.

(dowód: akta kontroli str. 178)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁴ Powstające przystanki autobusowe miały być lokalizowane przez organizatora transportu w miejscach posiadających oświetlenie.

2. Dostosowanie przystanków do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Opis stanu faktycznego

1. Oględziny dziewięciu przystanków wykazały, że wszystkie były wyposażone w znak D-15 („przystanek autobusowy”), albo D-17 („przystanek tramwajowy”), rozkład jazdy oraz oznaczenia numerów linii (tzw. „chorągiewki przystankowe”). Trzy z powyższych przystanków, tj. przystanki na trasie tramwajowej do Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, zawierały dodatkowe rozwiązania architektoniczne ułatwiające osobom niepełnosprawnym dostęp do tramwaju (podwyższony peron, podjazdy do tego peronu, oznakowaną krawędź peronu), a urządzenia przystanku były umieszczone w odległości co najmniej jednego metra od krawędzi peronu.

Zgodnie z § 15 ust. 3 umowy transportowej MZK był zobowiązany do utrzymania we właściwym stanie słupków i znaków przystankowych D-15 i D-17, oznaczeń numerów linii oraz rozkładów jazdy. Ponadto, pełniąc funkcję inwestora budowy trasy tramwajowej do Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, MZK odpowiadał za modernizację i budowę w latach 2013-2014 12 przystanków na tej trasie.

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 94-111)

2. Zgodnie z informacją podaną przez dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Miasta Torunia organizator publicznego transportu zbiorowego nie posiadał ujednoliconego opracowania, w którym określono standardy dotyczące przystanków komunikacyjnych.²⁵ Na standard ten miały się składać peron przystankowy, informacja pasażerska, wiata przystankowa, ławka, oraz kosz na śmieci. Natomiast ww. przystanki tramwajowe, wchodzące w skład trasy tramwajowej do Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, posiadały m.in. następującą charakterystykę techniczną: wysokość peronu 22 cm powyżej główki szyny, długość 34 m bez pochylni, pas bezpieczeństwa wykonany z materiałów o odróżniającym się kolorze i fakturze. Charakterystyka ta została określona w dokumentacji projektowej, sporządzonej na zlecenie Urzędu Miasta Torunia.

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 192)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Przeszkolenie pracowników komunikacji miejskiej w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym

Opis stanu faktycznego

W latach 2013 -2014 (do końca lipca) w MZK było zatrudnionych od 276 do 280 kierowców autobusów oraz od 56 do 62 motorniczych. W ramach szkoleń²⁶ ww. pracownicy MZK byli instruowani odnośnie zasad postępowania podczas przewozu osób niepełnosprawnych. W szczególności instruktaż stanowiskowy kierowcy autobusu, w zakresie obsługi pasażerów niepełnosprawnych i wózków dziecięcych, obejmował:

- pomoc przy wsiadaniu, siadaniu i wysiadaniu osób niewidomych, na wózkach inwalidzkich, o ograniczonej sprawności ruchowej, mających problemy z porozumiewaniem się,

²⁵ W oryginale – „dokumentu kodyfikującego standardy przystanków”.

²⁶ Szkoleń wstępnych na stanowisku pracy, szkoleń okresowych, szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz szkolenia w zakresie profesjonalnej obsługi pasażerów i radzenia sobie w trudnych sytuacjach.

- wprowadzenie, ustawienie i wyprowadzenie wózka, stosowanie przykłąku autobusu, wyciągnięcie rampy, w razie potrzeby zapięcie pasa bezpieczeństwa, zastosowanie blokady położenia wózka,
- bezpieczne ustawienie wózka z dzieckiem w pojeździe.

Ponadto kierowcy obsługujący autobusy niskopodłogowe odbywali osobne przeszkolenie w zakresie obsługi rampy dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 73-93, 192-202)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pracownicy MZK, którzy bezpośrednio zajmowali się podróżnymi lub sprawami związanymi z podróżnymi²⁷ nie przeszli pełnego szkolenia uświadamiającego na temat niepełnosprawności, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 lit. b 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 2006/2004²⁸, tj. szkolenia obejmującego odpowiednią wiedzę na temat:

- pasażerów z upośledzeniami fizycznymi, sensorycznymi, ukrytymi lub w zakresie uczenia się oraz odpowiedniego reagowania na takie osoby, w tym umiejętność rozróżniania możliwości osób, których sprawność ruchowa, orientacja lub zdolność komunikacji mogą być ograniczone,
- barier, w obliczu których stoją osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym barier w zakresie postaw, barier środowiskowych, fizycznych i organizacyjnych,
- zadań i potrzeb psa przewodnika,
- umiejętności interpersonalnych oraz metod komunikowania się z osobami głuchymi i niedosłyszącymi, osobami niedowidzącymi, osobami z upośledzeniem mowy i osobami z upośledzeniem w zakresie uczenia się.

Prezes Zarządu MZK podał m.in., że sposób obsługi pasażerów niepełnosprawnych (intelektualnie, czuciowo i ruchowo) był zamieszczony w formie instrukcji w wewnętrznym portalu informacyjnym MZK, zaś w celu wypełnienia obowiązku przeprowadzenia szkolenia uświadamiającego na temat niepełnosprawności podjęte zostały działania w celu rozeznania rynku i wyboru podmiotu szkolącego.

(dowód: akta kontroli str. 73-93, 192-202)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²⁹, wnosi o zapewnienie pracownikom MZK bezpośrednio zajmującym się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi pełnego szkolenia uświadamiającego na temat niepełnosprawności.

²⁷ W szczególności kierowcy autobusów, motorniczy oraz pracownicy obsługi kas biletowych.

²⁸ Dz. Urz. UE L z 2011 r. Nr 55, str. 1. Informując pasażerów o ich prawach MZK zamieścił na swojej stronie WWW streszczenie przepisów tego rozporządzenia.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej „ustawa o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2014 r.

kontroler
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis