



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4110-002-02/2014
R/14/003

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	R/14/003 – Dostępność dla osób niepełnosprawnych publicznego transportu zbiorowego w Toruniu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Maciej Gajdzik, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 91230 z dnia 6 października 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Mateusz Grynicz, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 91252 z dnia 4 listopada 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Toruniu, ul. Grudziądzka 159, 87-100 Toruń ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Kalinowski ² , p. o. Dyrektora MZD w Toruniu ³ . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 6-7)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie,⁵ MZD podejmował działania zwiększające dostępność dla osób niepełnosprawnych miejskiej infrastruktury przystankowej, będącej w administracji Zarządu.

Skontrolowane 32 przystanki komunikacji miejskiej, wybudowane lub wyremontowane przez MZD w latach 2010 - 2014, a także osiem przejść dla pieszych wyznaczonych w okolicy tych przystanków, były pozbawione barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. W części przypadków zastosowane zostały także dodatkowe rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, takie jak dotykowe oznakowanie krawędzi peronów i przejść dla pieszych⁶ oraz sygnalizacja dźwiękowa.⁷

Znaczna części infrastruktury przystankowej, administrowanej przez MZD, której w ostatnich latach nie przebudowywano, nie była jednak dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Pomimo tego, w kontrolowanym okresie MZD nie informował Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia, odpowiedzialnego m.in. za organizację publicznego transportu zbiorowego o potrzebie dostosowania tej infrastruktury do wymogów niepełnosprawnych uczestników ruchu.

¹ Zwany dalej: „MZD” lub „Zarządem”.

² Od 1 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2014 r. Dyrektorem MZD był Pan Andrzej Glonka.

³ Zwany dalej: „Dyrektorem MZD”.

⁴ 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

⁵ Lata 2013 - 2014 (do czasu zakończenia badań kontrolnych, tj. 24 listopada 2014 r., a także działania wcześniejsze, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań).

⁶ Na czterech przystankach i dwóch przejściach dla pieszych.

⁷ Na sześciu przejściach dla pieszych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Stosownie do treści statutu⁸ oraz regulaminu organizacyjnego⁹ Zarządu, do zadań MZD, jako jednostki budżetowej Gminy Miasta Toruń należało wykonywanie obowiązków zarządcy dróg w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (w tym przystanków komunikacji publicznej), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.¹⁰

W okresie od 15 grudnia 2012 r. do 11 lipca 2014 r. Gmina Miasta Toruń zarządzała 509 przystankami komunikacji zbiorowej, w tym 433 autobusowymi oraz 76 tramwajowymi¹¹. Od 12 lipca 2014 r., w związku ze zrealizowanymi inwestycjami, liczba ta wzrosła do 551 i obejmowała 457 przystanków autobusowych oraz 94 tramwajowych¹². Według informacji uzyskanych z Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia 438 przystanków, tj. 79,5% (w tym 357 przystanków autobusowych oraz 81 tramwajowych) umożliwiało osobom z niepełnosprawnością ruchową dotarcie do peronu oraz wejście lub wjazd do pojazdu komunikacji miejskiej¹³. Pozostałe 113 przystanków w latach 2010-2014 nie było objętych przebudową albo remontem.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 18, 38, 77-89)

We wskazanym powyżej okresie MZD nie informował Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia, odpowiedzialnego m.in. za organizację publicznego transportu zbiorowego¹⁴ o potrzebach dostosowania przystanków i przejść dla pieszych do wymogów niepełnosprawnych uczestników ruchu. Zarząd nie zgłaszał również potrzeby zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu drogowego, w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.¹⁵

Według wyjaśnień Dyrektora MZD potrzeby osób niepełnosprawnych były zabezpieczane na etapie opracowywania dokumentacji projektowo-kosztorysowych dotyczących dróg, zaś rozwiązania przyjmowane w ramach projektów inwestycyjnych były opiniowane przez Komisję ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu. Dyrektor MZD wskazał także, iż od 2010 r. Zarząd stosował pochylnie, opaski z kostki kamiennej oraz płytki z wypustkami.

(dowód: akta kontroli str. 54-56)

⁸ § 2 ust. 2 i § 3 statutu MZD, stanowiącego załącznik do uchwały nr 18/10 Rady Miasta Torunia z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Toruniu.

⁹ § 4 regulaminu organizacyjnego MZD, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 144/2008 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu, obowiązującego do 31 sierpnia 2014 r.; § 7 regulaminu organizacyjnego MZD, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 271 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 1 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu, obowiązującego od 1 września 2014 r.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

¹¹ Uchwała nr 435/12 Rady Miasta Torunia z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta Toruń oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r., poz. 3019).

¹² Uchwała nr 798/14 Rady Miasta Torunia z dnia 26 czerwca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta Toruń oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r. poz. 2053) wraz z uzasadnieniem.

¹³ Według stanu na 6 października 2014 r.

¹⁴ Stosownie do treści § 6 ust. 3 pkt. 2 szczegółowego zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia określonego w załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 41 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia oraz § 5 ust. 2 pkt. 2 szczegółowego zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia określonego w załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 115 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 29 maja 2014 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5 poz. 13 ze zm.).

2. W latach 2010 - 2014 MZD zrealizował łącznie 19 zadań remontowych oraz pięć zadań inwestycyjnych, które obejmowały wykonanie nawierzchni na przystankach komunikacji miejskiej. W szczególności w latach 2013 - 2014 wykonano lub wyremontowano 48 peronów przystankowych, likwidując we wszystkich bariery architektoniczne dla osób niepełnosprawnych. W 29 przypadkach podniesiono perony przystankowe, a w sześciu - zastosowano płytki ostrzegawcze dla osób niewidomych i słabowidzących. Łączny koszt¹⁶ związany z wykonaniem tych peronów wyniósł odpowiednio: 123,6 tys. zł w 2013 r. (w tym 31,4 tys. zł z budżetu Unii Europejskiej) i 75,6 tys. zł w 2014 r. (w tym 29,8 tys. zł ze środków unijnych).

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 90-91)

Na podstawie oględzin 32 przystanków komunikacji miejskiej (w tym sześciu tramwajowych) oraz ośmiu przejść dla pieszych, wyznaczonych w okolicy tych przystanków, wybudowanych lub wyremontowanych przez MZD w latach 2010 - 2014, nie stwierdzono barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Poziom chodnika przy krawężniku w obrębie przejść dla pieszych umożliwiał osobom z niepełnosprawnością ruchową swobodne pokonanie tych przejść, perony tramwajowe od strony przejść dla pieszych były zakończone pochylniami, a szczeliny przy przejściach przez tory tramwajowe – wypełnione. W nawierzchni sześciu przystanków zastosowano wizualne znaki ostrzegawcze wzdłuż krawędzi peronów, w tym: kostkę brukową grafitową (w dwóch przypadkach), kostkę brukową czerwoną (w czterech przypadkach). Stwierdzono także, że odległości między wiałą przystankową a krawędzią peronu umożliwiały swobodne poruszanie się na wózku inwalidzkim. Ponadto przestrzeń pod wiałą zapewniała swobodne ustawienie wózka, a peron przystankowy – swobodny wjazd do autobusu niskopodłogowego.

(dowód: akta kontroli str. 64-71)

Zlecając wykonanie projektu budowlanego oraz pełniąc w procesie budowlanym funkcję inwestora, MZD nie zapewnił zastosowania płyt ostrzegawczych z wypustkami dla osób niewidomych i słabowidzących:

- przy krawędzi przystanku komunikacji miejskiej (w 27 przypadkach¹⁷),
- na granicy między chodnikiem a jezdnią na całej szerokości przejść dla pieszych wyznaczonych w okolicy tych przystanków (w sześciu przypadkach¹⁸).

(dowód: akta kontroli str. 64-71)

Na podstawie oględzin dwóch przystanków tramwajowych oraz dwóch przystanków autobusowych wykonanych w ramach projektu pn. „Budowa mostu drogowego

¹⁶ Przyjęto wartość brutto uśrednioną wg kosztorysów ofertowych, tj. 4,0 tys. zł za jeden peron oraz dodatkowo 1,2 tys. zł za płytki ostrzegawcze.

¹⁷ [1-2] przystanki autobusowe na odcinku Trasy Średnicowej Północnej w kierunku ul. Szosa Chelmińska; [3] przystanek autobusowy na odcinku Trasy Średnicowej w kierunku ul. Grudziądzkiej; [4] przystanek autobusowy w obrębie skrzyżowania ul. Grudziądzkiej z Trasą Średnicową oraz ul. Szczanieckiego; [5-6] przystanki tramwajowe na Szosie Lubickiej przy siedzibie Pomorskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o.; [7] przystanek autobusowy przy ul. Szosa Chelmińska przy Estakadzie im. M. Sudaka (w kierunku ul. Przy Skarpie); [8] przystanek przy Placu Daszyńskiego (ul. Żółkiewskiego w kierunku centrum Torunia przy Estakadzie im. M. Sudaka); [9-10] przystanki tramwajowe przy ul. Konstytucji 3 Maja na odcinku drogi od ul. Ligi Polskiej do ul. Śląskiego; [11] przystanek autobusowy przy pętli autobusowej przy ul. Kolankowskiego na odcinku od ul. Ligi Polskiej do ul. Kosynierów Kościuszkowskich; [12] przystanek autobusowy przy ul. Na Przelaj; [13-17] przystanki autobusowe przy ul. Dziewulskiego (dwa na odcinku od ul. Jamonta do ul. Przybyłów; jeden na odcinku od ul. Jamonta do ul. Niesiołowskiego, dwa na odcinku od ul. Przybyłów do wjazdu Komisariatu Policji – Rubinkowo); [18-19] przystanki autobusowe przy ul. Polnej - na odcinku od ul. Chrobrego do torów kolejowych (jezdnia południowa) oraz na odcinku od ul. Chrobrego do torów kolejowych (jezdnia północna); [20] przystanek autobusowy przy ul. Broniewskiego przy skrzyżowaniu z ul. Reja (strona północna); [21-24] przystanki autobusowe przy ul. Hallera na odcinku od ul. Kniaziewiczza do ul. Łódzkiej; [25-26] przystanki autobusowe przy ul. Podgórskiej (przy dworcu PKP Toruń Główny) na odcinku od ul. Poznańskiej do ul. Łódzkiej; [27] przystanek autobusowy przy ul. Dziewulskiego pn. Przybyłów (w kierunku pętli autobusowej).

¹⁸ [1-2] przejścia dla pieszych przed skrzyżowaniem w ruchu okrężnym Trasy Średnicowej z ul. Szosa Chelmińska; [3-4] przejścia dla pieszych w obrębie skrzyżowania ul. Grudziądzkiej z Trasą Średnicową oraz ul. Szczanieckiego; [5-6] przejścia dla pieszych wyznaczone przy peronach tramwajowych na Szosie Lubickiej przy siedzibie Pomorskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o.

w Toruniu wraz z drogami dojazdowymi” stwierdzono, że MZD nie stosował w sposób jednolity znaków ostrzegawczych wzdłuż krawędzi peronów. I tak wizualno-dotykowe znaki ostrzegawcze (płyty z wypustkami) zostały umieszczone przy krawędzi peronów tramwajowych. Natomiast wizualne znaki ostrzegawcze (kostkę brukową koloru grafitowego) zostały zastosowane przy krawężnikach peronów autobusowych.

(dowód: akta kontroli str. 61, 64, 65, 68-71, 73-76, 88)

W dwóch przypadkach na przejściach dla pieszych wyposażonych w sygnalizację świetlną nie zastosowano sygnalizacji dźwiękowej.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 92-94)

3. Na podstawie oględzin nieremontowanego przez MZD przystanku autobusowego „Okrężna” w ciągu ul. Gagarina, stwierdzono, iż powierzchnia tego przystanku składała się z trzech poziomów oddzielonych przez dwa progi, przebiegające pod wiatą przystankową, co uniemożliwiało osobie niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim odczytanie umieszczonej w wiacie tabliczki z rozkładem jazdy autobusów. Ponadto stwierdzono, iż pochylnia znajdująca się obok tego przystanku miała nierówną powierzchnię, przez co skorzystanie z niej stanowiło dla osoby niepełnosprawnej ruchowo dużą trudność. Pracownik MZD, odpowiedzialny za utrzymanie dróg i obiektów inżynierskich wyjaśnił, że lokalizacja wskazanej wiaty przystankowej oraz przystanku była tymczasowa. Zgodnie z dokumentacją projektową, w ramach trwającej przebudowy ul. Gagarina ma zostać wybudowana nowa zatoka autobusowa z peronem dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Karta Praw Osób Niepełnosprawnych przyjęta uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ podkreśla uprawnienie osób niepełnosprawnych m.in. do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: do swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu. W latach 2013 - 2014 MZD wybudował lub wyremontował 48 peronów przystankowych, ale tylko w sześciu zapewnił zamontowanie dotykowych płytek ostrzegawczych dla osób niewidomych lub słabowidzących. Niektóre, wyposażone w sygnalizację świetlną przejścia dla pieszych nie posiadały sygnalizacji dźwiękowej. W ocenie NIK stosowanie dotykowych znaków ostrzegawczych na przystankach komunikacji miejskiej oraz na przejściach dla pieszych, a także stosowanie sygnalizacji dźwiękowej na takich przejściach pozwoliłoby na pełniejszą realizację prawa osób niepełnosprawnych do swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu. Stosowanie zarówno dotykowych znaków ostrzegawczych, jak i sygnalizacji dźwiękowej w celu dostosowania dróg wojewódzkich do potrzeb osób niepełnosprawnych, zalecane było również przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego.²¹ Dyrektor MZD wyjaśnił, że Zarząd zwrócił się do wykonawcy robót przy ul. Szosa Lubicka o uruchomienie sygnalizacji dźwiękowej na przejściach w ciągu Szosy Lubickiej w terminie do 30 listopada 2014 r.

¹⁹ Przejścia dla pieszych w ciągu ul. Szosa Lubicka, na wysokości siedziby Pomorskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o.

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. nr 50, poz. 475).

²¹ Uchwała nr 89/1559/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia „Zaleceń w zakresie dostosowania dróg i infrastruktury Województwa Kujawsko-Pomorskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych”.

NIK zwraca również uwagę na to, że znaczna części infrastruktury przystankowej, administrowanej przez MZD, której w ostatnich latach nie przebudowywano, nie była dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Pomimo tego, w kontrolowanym okresie MZD nie informował odpowiedzialnego m.in. za organizację publicznego transportu zbiorowego Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia o potrzebie dostosowania tej infrastruktury do wymogów niepełnosprawnych uczestników ruchu. Zdaniem NIK, opiniowanie rozwiązań przyjmowanych w ramach projektów inwestycyjnych przez Komisję ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu nie zastąpi aktywności MZD w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 60-61, 64-67, 90-94)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²² 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

kontrolerzy
Maciej Gajdzik
główny specjalista k. p.

.....
podpis

.....
podpis

Mateusz Grynicz
starszy inspektor k. p.

.....
podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej „ustawa o NIK”.