



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.020.04.2015

P/15/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@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 Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97369 z dnia 10 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Przemyślu ul. Rynek 1, 37-700 Przemyśl (dalej Urząd i/lub Gmina Miejska Przemyśl)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Jan Choma, Prezydent Miasta Przemyśla (dalej Prezydent). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gminna Miejska Przemyśl podejmowała niewystarczające działania mające na celu zaplanowanie i zorganizowanie publicznego transportu zbiorowego (dalej ptz) w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych. W kontroli ustalono, że Urząd nie analizował potrzeb przewozowych w ptz pod kątem osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej. W Planie Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla Miasta Przemyśla na lata 2013-2020¹ (dalej Plan transportowy), założono co prawda pełne dostosowanie zarówno pojazdów jak i infrastruktury przystankowej do potrzeb ww. grupy osób, ale nie określono stopnia realizacji oraz postępu w osiągnięciu wskaźników dotyczących dostępności komunikacji miejskiej dla osób niepełnosprawnych oraz mających problemy z poruszaniem się.

Liczba pojazdów niskopodłogowych, stanowiących 40,5 % taboru autobusowego nieznacznie wzrosła w kontrolowanym okresie (z 14 w 2013 r. do 17 w 2015 r.). Spośród 30 linii autobusowych, pojazdy niskopodłogowe kursowały na 10 liniach stałych wykonując od 6 do 60 kursów dziennie, z częstością od 17 do 81 minut. Autobusy niskopodłogowe wyposażone zostały w świecące zewnętrzne tablice informacyjne², ale nie posiadały nagłośnienia wewnętrznego i zewnętrznego. Zarówno Plan transportowy jak i umowa wykonawcza świadczenia usług publicznych w zakresie ptz (dalej umowa wykonawcza) nie uwzględniały wymagań dotyczących dostosowania środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych, za wyjątkiem zapisów dotyczących zwiększenia udziału pojazdów niskopodłogowych w całości taboru autobusowego wyposażonego w poprawnie działającą wizualno-dźwiękową informację pasażerską. W opracowaniach tych nie zawarto także wymogów dotyczących częstości

¹ Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego - rok 2014, poz. 723

² Tablice wyświetlające numer i kierunek linii i nazwę przystanku autobusowego

kursowania pojazdów niskopodłogowych Również rozkłady jazdy nie zawierały oznaczenia kursów w stosunku do pojazdów niskopodłogowych.

Liczba przystanków spełniająca warunki techniczne, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³ (dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg). nieznacznie ulegała poprawie na przestrzeni lat 2013-2015 (ze 108 w 2013 do 118 w 2015 r.). Objęte oględzinami siedem przystanków komunikacji miejskiej oraz przejścia dla pieszych w okolicy tych przystanków pozbawione były barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Podczas budowy czy też przebudowy tych przystanków nie zastosowano dodatkowych, ewentualnych udogodnień zwiększających bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych. Organizator nie zdefiniował warunków (standardów) ułatwiających osobom niepełnosprawnym dostęp do ptz w kontekście korzystania z przystanków komunikacyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena zaplanowania i zorganizowania publicznego transportu zbiorowego w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym⁴ Urzędu zadania związane z planowaniem, organizowaniem i zarządzaniem ptz wykonuje Wydział Komunikacji, Transportu i Dróg (dalej Wydział KTD) podlegający Prezydentowi za pośrednictwem Zastępcy Prezydenta⁵. Wydziałem KTD kieruje Naczelnik. Realizacja zadań z zakresu ptz wykonywana jest przez dwóch pracowników Wydziału KTD. W okresie od 17 września 2013 r.⁶ do 10 sierpnia 2015 r. w ramach Wydziału KTD funkcjonowały trzy referaty, z tego dwa, tj. referat dróg (KTD-II), który sprawował nadzór nad utrzymaniem i ochroną dróg m. in. poprzez współpracę z Zarządem Dróg Miejskich (dalej ZDM), referat ds. transportu (KTD-III), który realizował zadania dotyczące krajowego transportu drogowego i ptz poprzez m. in. sprawowanie nadzoru merytorycznego nad Miejskim Zakładem Komunikacji Spółka z o. o. w Przemyślu (dalej MZK), planowanie, organizowanie i zarządzanie ptz. Wydział KTD sprawuje nadzór nad MZK, który zapewnia komunikację zbiorową na terenie miasta Przemyśla. Realizacja zadań dotycząca ptz została przypisana w zakresach czynności dwóm pracownikom ww. Wydziału, w tym m. in. planowanie, organizowanie i zarządzanie ptz z uwzględnieniem analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie ptz, ocena i kontrola realizacji usług w zakresie ptz, budowa, przebudowa i remont wiat przystankowych, uzgadnianie tras przebiegu linii komunikacyjnych oraz nadzór nad ich utrzymaniem we właściwym stanie technicznym. Od 11 sierpnia br. organizacja wewnętrzna Wydziału KTD została zmieniona, zlikwidowano referaty, a w ich miejsce wprowadzono samodzielne i/lub wieloosobowe stanowiska pracy⁷.

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 20-31, 512-514)

³ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

⁴ Załącznik do zarządzenia nr 274/10 Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 14 października 2010 r. ze zmianami

⁵ Zarządzenie nr 314/2015 Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 11 sierpnia 2015 r.

⁶ Zarządzenie nr 376/2013 Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg w Urzędzie Miejskim w Przemyślu

⁷ Zarządzenie nr 314/2015 Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie wewnętrznych struktur jednostek organizacyjnych urzędu oraz zasad zastępstw

2.2. Obowiązek świadczenia usług publicznych, jako zadania własnego Gminy w postaci zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie ptz wykonuje MZK (tzw. Operator). W dniu 10 września 2009 r. zawarta została umowa wykonawcza w trybie bezprzetargowym pomiędzy Gminą Miejską Przemyśl a MZK na okres od 10 września 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. Umowa wykonawcza była sześciokrotnie aneksowana – czas obowiązywania ostatniej szóstej zmiany⁸, został ustalony do 9 września 2019 r. MZK jest jedynym Operatorem świadczącym usługi w ptz dla Gminy Miejskiej Przemyśl, która jest jej wyłącznym udziałowcem. Głównym celem działalności MZK jest wykonywanie zbiorowych przewozów osobowych na terenie miasta Przemyśla oraz gmin ościennych w oparciu o porozumienia międzygminne zawarte z gminami: Przemyśl, Krasieczyn i Żurawica. Do zakresu usług świadczonych przez MZK należy m. in.: planowanie realizacji usług przewozowych przy użyciu środków transportowych do których Operator posiada tytuł prawny, dostosowywanie ilości i wielkości taboru do obsługi sieci komunikacyjnej z uwzględnieniem wielkości potoków pasażerskich z zastrzeżeniem treści wniosków unijnych i obowiązujących rozkładów jazdy na liniach realizowanych w ramach umowy z Województwem Podkarpackim, wyposażanie pojazdów w aktualne cenniki/taryfy za usługi przewozowe, realizacja usług pojazdami spełniającymi wymagania wynikające z obowiązujących przepisów w zakresie bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz wykonywania przewozów osób w komunikacji miejskiej, zapewnienia do realizacji usług personelu z kwalifikacjami wynikającymi z obowiązującego prawa, a także ze znajomością przepisów porządkowych (...), zapewnienie należytej jakości obsługi pasażerów, w szczególności pod względem m. in. bezpieczeństwa pasażerów i warunków podróży, podawanie do publicznej wiadomości rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych. Organizator ptz, został zobowiązany i uprawniony m. in. do: planowania realizacji usług przewozowych, ustalania rozkładów jazdy i wprowadzania zmian w tych rozkładach w zależności od potrzeb pasażerów przy współpracy z Operatorem, uzgadniania tras przebiegu linii komunikacyjnych, kontrolowania jakości usług świadczonych przez Operatora w szczególności pod względem ich zgodności z umową oraz budowy, przebudowy i remontów przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Przemyśl, budowy, przebudowy i remontów wiat przystankowych i nadzoru nad ich utrzymaniem we właściwym stanie technicznym. Na potrzeby świadczenia usług publicznych Gmina Miejska Przemyśl, wyraziła zgodę na korzystanie przez MZK z infrastruktury technicznej będącej własnością Miasta, na którą składają się m. in. przystanki wraz z ich infrastrukturą na warunkach określonych przez Radę Miejską w Przemyślu⁹.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 50-75, 89-139A-C)

Do zakresu kompetencji ZDM¹⁰, przy pomocy którego Prezydent wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg publicznych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w granicach administracyjnych Miasta Przemyśla, należy wykonywanie obowiązków zarządcy dróg określonych w art. 20 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹, tj. m. in.: pełnienie funkcji inwestora zastępczego lub bezpośredniego w zakresie budowy, przebudowy i remontu dróg publicznych,

⁸ Aneks nr VI z dnia 20 listopada 2014 r. do umowy wykonawczej zawartej w dniu 10 września 2009 r., zmienionej aneksem z dnia 19 maja 2010 r., aneksem nr II z dnia 15 marca 2013 r., aneksem nr III z dnia 15 października 2012 r., aneksem nr IV z dnia 28 czerwca 2013 r. oraz aneksem nr V z dnia 31 lipca 2014 r.

⁹ Uchwała nr 33/2013 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Przemyśl, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów

¹⁰ ZDM – jednostka organizacyjna Gminy Miejskiej Przemyśl nieposiadająca osobowości prawnej, działająca w formie jednostki budżetowej

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, drogowych obiektów inżynierskich, wykonywanie zadań z zakresu utrzymania i funkcjonowania dróg publicznych, oznakowania sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, utrzymywanie we właściwym stanie technicznym nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz prowadzenie akcji zimowej na drogach i ciągach pieszych bezpośrednio do nich przylegających nie będących w utrzymaniu innych jednostek organizacyjnych i osób fizycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami, realizowanie zadań w zakresie inżynierii ruchu, a w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego¹², (...).

(dowód: akta kontroli str. 38-41)

2.3 MZK świadczący na rzecz Gminy Miejskiej Przemysł usługi w zakresie ptz dysponuje taborem, który jest dostosowywany pod względem wielkości i wymogów technicznych do obsługi sieci komunikacyjnych z uwzględnieniem potoków pasażerskich. W gestii MZK jest zakup oraz utrzymywanie w należytym stanie technicznym pojazdów autobusowych. Z tego też powodu procedura zakupu pojazdów przeznaczonych do ptz jest realizowana przez MZK. Urząd nie dysponuje dokumentacją na okoliczność przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu i modernizacji pojazdów na potrzeby ptz w latach objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 97-98, 112-113, 395-418)

2.4 Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu zadania związane m. in. z koordynacją lokalnego transportu zbiorowego – nadzór nad MZK, planowanie organizacja i zarządzanie ptz realizuje kompleksowo Wydział KTD kierowany przez Naczelnika. Prezydent określił zakres usług publicznych w ptz na terenie Gminy Miejskiej Przemysł świadczonych przez MZK w *Regulaminie świadczenia usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na terenie Gminy Miejskiej Przemysł* wprowadzonym w życie zarządzeniem z 29 września 2008 r.¹³. Pracownicy Wydziału KTD mają przypisane zadania i obowiązki określone indywidualnie w zakresach czynności w sposób przejrzysty i umożliwiający kompleksowe wykonywanie powierzonych obowiązków. Przyjęty u Organizatora podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności dla MZK, ZDM oraz pracowników Wydziału KTD umożliwia realizację ustawowych zadań w zakresie ptz oraz skuteczny przepływ informacji. Struktura organizacyjna kontrolowanej jednostki została dostosowana do aktualnych celów oraz wykonywanych zadań. Prezydent określił¹⁴ regulamin organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w mieście Przemysłu i zobligował kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu do opracowania i wdrożenia własnych uregulowań dotyczących kontroli zarządczej w oparciu o Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzone Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 20-31, 38-41, 50-56, 75-95, 126-132, 154-155, 197-203, 314-385, 512-514, 460-464)

¹² www.zdm-przemysl.com

¹³ Zarządzenie nr 277/08 Prezydenta Miasta Przemysła z dnia 29 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu świadczenia usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na terenie Gminy Miejskiej Przemysłu przez MZK Spółka z o. o. w Przemysłu

¹⁴ Zarządzenie nr 182/2015 Prezydenta Miasta Przemysła z dnia 2 czerwca 2015 r.

¹⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

3.1. W związku z opracowywanym projektem Planu transportowego zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶ (dalej ustawa o ptz). Prezydent wystąpił do wójtów z ościennych gmin o uzgodnienie przedmiotowego planu w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na terenie tych gmin. Wójtowie nie wnieśli zastrzeżeń we wnioskowanym zakresie. W lokalnej prasie Przemyska Agencja Rozwoju Regionalnego SA (dalej PARR) na zlecenie Gminy Miejskiej Przemysł, w związku z prowadzonymi pracami nad przygotowaniem ww. Planu, ogłosiła konsultacje społeczne dla mieszkańców celem wnoszenia uwag i wniosków. Ogłoszenie o podobnej treści ukazało się także na stronie internetowej Urzędu. Na stronie internetowej Urzędu jest zakładka *zadaj pytanie* poprzez którą można się zwrócić z każdym rodzajem zapytania, ale nie jest ona dedykowana wyłącznie osobom niepełnosprawnym w kontekście ptz. Mieszkańcy miasta Przemysła nie wnosili uwag do opracowywanego Planu transportowego, jak również nie wnioskowali o usprawnienia w ptz pod kątem osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności poruszania się.

(dowód: akta kontroli str. 42-49, 139E, 190-193, 203-204)

3.2. Urząd nie prowadził badań własnych pod kątem potrzeb osób niepełnosprawnych podczas planowania publicznego transportu zbiorowego, gdyż zlecił opracowanie Planu transportowego PARR. Zakres przedmiotu zamówienia obejmował m. in. przeprowadzenie badań przewozowych w kluczowych węzłach sieci komunikacji publicznej w Przemysłu oraz wyłożenie projektu planu i przeprowadzenie konsultacji społecznych. Przedmiot zamówienia w ramach oceny i prognozy potrzeb przewozowych uwzględniał m. in. lokalizację obiektów użyteczności publicznej oraz zapewnienie dostępu osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej do ptz. Pożądany przez Organizatora standard usług przewozowych uwzględniał potrzebę zapewnienia osobom niepełnosprawnym pojazdów wyposażonych w niską podłogę, rampy, windy, pasy do przypięcia wózka. Organizacja systemu informacji pasażerskiej obejmowała zapotrzebowanie na pojazdy wyposażone m. in. w urządzenia informowania dźwiękowego pod kątem osób niewidomych. Operator zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 9 ustawy o ptz przekazywał Organizatorowi sprawozdania z realizacji usług świadczonych w zakresie ptz. Sprawozdania kwartalne składane przez MKK w latach 2013¹⁷-2015¹⁸ do Wydziału KTD zawierały m. in. dane na temat ilości pasażerów – ogółem w rozbiciu na: Gminę Miejską Przemysł, gminę Przemysł, Żurawicę i Krasiczyn, nie informowały o liczbie pasażerów na danej linii komunikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.42-49, 140- 148, 191-193, 197-203, 205-228)

W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o ptz Operator przekazywał Organizatorowi w terminie do 31 marca każdego roku informacje o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie ptz oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Informacje te nie zawierały przedmiotu skarg i reklamacji, więc na ich podstawie, przy planowaniu ptz nie mogły być wykorzystane przez Organizatora, jako źródło informacji w kontekście dostępu pzt dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 150-153)

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13

¹⁷ Od drugiego kwartału 2013 r.

¹⁸ Do II kwartału 2015 r. na dzień 15 września 2015 r.

4.1 W latach 2013-2015¹⁹ do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące utrudnionego dostępu osób niepełnosprawnych do ptz. Skarg tego typu nie odnotowano w sprawozdaniach przekazywanych przez MZK do Urzędu na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o ptz. W kontrolowanym okresie do Wydziału KTD wpłynęła petycja w sprawie poprawy czytelności rozkładów jazdy autobusów, pismo o przydzielenie dodatkowego kursu na linii 2 i/lub 20.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 273-274, 229-231, 306-309)

4.2 MZK regularnie w terminie do 31 marca każdego objętego kontrolą roku przekazywał Operatorowi ptz informacje o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie ptz oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Według wyjaśnień Naczelnika KTD informacje te są wykorzystywane przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie ptz. Do chwili obecnej nie odnotowano skarg i reklamacji dotyczących osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 197-228, 273-274)

5.1 Głównym celem Planu transportowego jest m.in. poprawa warunków dla sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się osób. Osiągnięciu tego zamierzenia będzie służyło podjęcie działań związanych z podnoszeniem poziomu nowoczesności komunikacji miejskiej m.in. poprzez poprawę jakości świadczonych usług w zakresie komunikacji (tj. m. in. tabor w pełni niskopodłogowy i zastosowanie rozwiązań, które ułatwią osobom niepełnosprawnym poruszanie się komunikacją miejską), doskonalenie systemu informacji pasażerskiej (rozbudowa dynamicznej informacji pasażerskiej), wprowadzenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych). W Planie transportowym uwzględniono trzy zasadnicze grupy osób, które przemieszczają się komunikacją zbiorową: osoby z dysfunkcją narządów ruchu, niedosłyszące oraz niedowidzące i ociemniałe. Zawarte postulaty przewozowe w kontekście korzystania przez osoby niepełnosprawne z ptz dotyczyły:

- poprawy stanu pojazdów niskopodłogowych poprzez sukcesywną wymianę taboru autobusowego na pojazdy niskopodłogowe oraz przebudowę przystanków,
- sukcesywnej przebudowy istniejących przystanków tak, by umożliwić osobom korzystającym z wózków inwalidzkich samodzielny wjazd do pojazdu
- wprowadzenia elektronicznych tablic informacyjnych na przystankach pokazujących trasę, bieżący i kolejny przystanek,
- zaopatrzenia przystanków w informację głosową dotyczącą trasy i godzin odjazdu poprzez montaż i modernizację istniejących elektronicznych tablic informacyjnych (instalacje modułu informacji głosowej),
- wyposażenia wybranych pojazdów w moduł identyfikacji dźwiękowej słyszalnej na zewnątrz pojazdu informujący o numerze linii i trasie,
- wyraźnego oznaczenia numerów linii poprzez montaż we wszystkich pojazdach dodatkowych dużych i kontrastowych tablic z numerem linii,
- wyraźnego oznaczenia progów i krawędzi stopni w pojazdach i na peronach przystankowych, naniesienie w pojazdach oznaczeń miejsc niebezpiecznych oraz

¹⁹ Na dzień badania tj. 18 września 2015 r.

elementów ułatwiających korzystanie z pojazdu, modernizacja peronów przystankowych.

W ramach utrzymywania i polepszania dostępności osób niepełnosprawnych do transportu publicznego możliwe jest realizowanie zadania polegającego na zwiększeniu udziału pojazdów niskopodłogowych w całości taboru autobusowego wyposażonego w poprawnie działającą wizualno-dźwiękową informację pasażerską. Docelowo, założono w Planie transportowym, że całość taboru autobusowego należącego do Operatora powinna spełniać kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Potrzeby przewozowe osób niepełnosprawnych zostały uwzględnione w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej, tj. założono, że w okresie objętym Planem transportowym, tj. 2013-2020 100 % pojazdów autobusowych będzie dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, nastąpi modernizacja przystanków pod kątem potrzeb wymienionej grupy osób i zostaną wyraźnie oznakowane krawędzie przystanków i stopni (w tym stopni wejściowych do pojazdów) dla zapewnienia bezpieczeństwa osobom niewidomym i niedowidzącym.

Na potrzeby Planu transportowego ranking postulatów przewozowych dla przemyskiej komunikacji ustalono na podstawie wyników podobnego badania w innych polskich miastach. Wykorzystano także przeprowadzone przez PARR badania ankietowe (z września 2013 r.), z których wynika, iż najważniejszymi postulatami są m. in. dostępność przystanku, częstotliwość odjazdów, komfort jazdy. Wśród ww. postulatów nie wymieniono potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie usług przewozowych.

Radni Rady Miejskiej w Przemyśle w czasie omawiania²⁰ projektu Planu transportowego nie złożyli wniosków dotyczących jego zawartości. W trakcie posiedzeń nie dyskutowali nad dostępnością ptz dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 96-125, 133-139A-D, 191-196, 203)

6.1 Na dzień zakończenia czynności kontrolnych²¹ Operator dysponował taborom złożonym z 42 autobusów, z czego 17 to pojazdy niskopodłogowe (tj. 40, 5 %) (12 autobusów marki Otokar, trzy - marki Solaris i dwa – Mercedesy). Autobusy marki Otokar kursują na dziesięciu „stałych” liniach²² zgodnie z opisem zakresu rzeczowego projektu pn. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013*. Autobusy marki Solaris i Mercedes są przydzielane do obsługi różnych linii, w zależności od zapotrzebowania. Na dziesięciu liniach (z 30 wszystkich na terenie miasta Przemyśla, tj. 33,3 %), o kluczowym według Organizatora znaczeniu, kursuje 12 autobusów niskopodłogowych (od 6 do 60 kursów) z częstością od 17 do 81 minut. Podróżując trasami zaplanowanymi dla autobusów niskopodłogowych można przemieścić się z jednego końca miasta na drugi przez jego centrum z możliwością dotarcia do newralgicznych placówek z punktu widzenia osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności poruszania się. Do wielu instytucji, w tym m. in. Zespołu Szkół Specjalnych SOSW nr 3 w Przemyśle, niektórych wydziałów Urzędu Miejskiego czy też Starostwa Powiatowego i sądów - bezpośredni dojazd środkami

²⁰ Protokół nr 1/2014 z 4 lutego 2014 r. Komisji Gospodarki Miejskiej Rady Miejskiej w Przemyśle na której omawiany był projekt uchwały nr 16/2014 w sprawie przyjęcia Planu Zrównoważonego Rozwoju TPublicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Przemyśla na lata 2013-2020.

²¹ 15 października 2015 r.

²² Linie na których kursują autobusy niskopodłogowe marki Otokar: 2, 3, 5, 7, 11, 12, 14, 20, 28, 34

komunikacji zbiorowej jest niemożliwy z uwagi na wyżynne usytuowanie miasta oraz charakter zabudowy.

W latach objętych kontrolą autobusy niskopodłogowe przejechały łącznie odpowiednio: 757,124 km, 841,688 km, 487,427 km. W latach 2013-2015 autobusy niskopodłogowe wykonały odpowiednio 38,5%, 42,7%, 49,6% wozokilometrów rozkładowych wszystkich autobusów, którymi dysponuje MZK.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału KTD jednym z głównych założeń Planu transportowego jest docelowa 100 % obsługa linii komunikacyjnych przez autobusy niskopodłogowe, przystosowane do transportu osób niepełnosprawnych. Naczelnik Wydziału KTD wyjaśnił, że podczas konsultacji społecznych przy opracowywaniu Planu transportowego nie odnotowano postulatów zgłaszanych przez osoby niepełnosprawne. Dodał, że każda petycja osoby niepełnosprawnej jest brana pod uwagę przy aktualizowaniu rozkładów jazdy. Jako przykład podano zmianę rozkładów jazdy autobusów na liniach nr 2 i 20, które dokonano w 2014 r. w odpowiedzi na apel Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 1 w Przemyślu w związku ze zmianą siedziby ww. placówki.

(dowód: akta kontroli str. 197-203, 229-248 A, 261-269, 291-293)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ptz organizowanie ptz polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Gmina Miejska Przemyśl w latach 2013-2015 takich badań i analiz nie przeprowadzała. Naczelnik Wydziału KTD nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzania badań i analiz potrzeb przewozowych w ptz z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału KTD podał m. in. że: (...) na podstawie usytuowania szkół integracyjnych, szkół specjalnych, szpitali, domów pomocy społecznej, zakładów pracy chronionej oraz kierując się ilością osób niepełnosprawnych Organizator ptz we współpracy z Operatorem starali się dostosować mapę przystanków pod kątem ww. grupy osób. Poza tym PARR w ramach podpisanej umowy wykonawczej na sporządzenie Planu transportowego zobowiązana była do m. in. wykonania badań potrzeb przewozowych w kluczowych węzłach sieci komunikacji publicznej w Przemyślu. Dodał, że Rada Miejska w Przemyślu 6 lutego 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia ww. planu.

NIK zauważa, że opracowanie przedmiotowego planu jest ustawowym obowiązkiem Gminy Miejskiej Przemyśl wynikającym z przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o ptz, nie zwalnia to jednak Organizatora z obligatoryjnego badania potrzeb przewozowych w ptz z uwzględnieniem osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. NIK podkreśla, że przydzielenie autobusów niskopodłogowych do poszczególnych linii komunikacyjnych nie wynikało z przeprowadzonych analiz potrzeb przewozowych w ptz, natomiast było konsekwencją dokonanych ustaleń w zakresie rzeczowego projektu wniosku o *Dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi priorytetowych II-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013*, w ramach którego zakupiono 12 sztuk autobusów niskopodłogowych. Pojazdy te w ww. zakresie rzeczowym zostały przypisane do konkretnych linii komunikacyjnych. W związku z tym, w ocenie Izby, skutkowało to zorganizowaniem ptz bez uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 197-203, 291-293)

2. W zatwierdzonych rozkładach jazdy na dzień 1 stycznia 2013 r., 1 stycznia 2014 r., 1 stycznia 2015 r. i 30 czerwca Organizator nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy²³, a polegającym na oznaczeniu linii komunikacyjnych, na których wszystkie kursy są wykonywane środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej, albo odpowiednie oznaczenie poszczególnych kursów. NIK podkreśla, że Organizator ptz zakupił 12 pojazdów niskopodłogowych w 2010 r. (które zostały przyporządkowane do określonych linii komunikacyjnych²⁴), a operator zakupił 5 pojazdów niskopodłogowych i w związku z tym wykonuje regularne przewozy ww. środkami transportu, nie informując o tym potencjalnych pasażerów, w szczególności mających problemy z poruszaniem się. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału KTD podał, m. in. że: (...) Organizator dokonał analizy możliwości wprowadzenia odpowiednich oznaczeń linii oraz rozkładów jazdy jako przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych, z której wynikało, że na chwilę obecną jest to niemożliwe m. in. z powodu niedostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz awaryjności taboru autobusowego (średni wiek pojazdu wynosi ok. 20 lat). Zakupione w ciągu ostatnich 5 lat autobusy stanowią rezerwę i są kierowane na różne linie w zależności od potrzeb przewozowych. Oznaczenie kursów realizowanych przez 12 autobusów niskopodłogowych²⁵, jako przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych w związku z ich awaryjnością, stwarzałoby zagrożenie dla zobowiązania zaciągniętego przez przewoźnika, jako czasami niemożliwego do wykonania. Naczelnik dodał, że Organizator zgodnie z założeniami zawartymi w Planie transportowym dąży do zrealizowania w latach 2013-2010 stuprocentowego zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym do ptz.

Zdaniem Izby Organizator jest w stanie w części zrealizować ww. obowiązek nałożony przez ustawodawcę, ponieważ Operator dysponuje aktualnie²⁶ w sumie 17 pojazdami niskopodłogowymi oraz 118 przystankami spełniającymi (wedle informacji udzielonej przez Organizatora) warunki techniczne rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁷ (dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg) W opinii NIK wykonalne wydaje się być, w obecnym stanie taboru autobusowego i infrastruktury przystankowej, wyznaczenie co najmniej dwóch kursów w ciągu doby i/lub jednej najważniejszej linii w mieście w newralgicznych punktach (np. szkoły integracyjne, podmioty prowadzące działalność leczniczą), tak aby osoby mające problemy z poruszaniem się mogły samodzielnie tam dotrzeć. Przemawia za tym fakt dokonanych oględzin taboru niskopodłogowego²⁸ oraz infrastruktury przystankowej²⁹ z udziałem osoby niepełnosprawnej poruszającej się przy pomocy wózka inwalidzkiego. I nawet w sytuacji awarii pojazdu niskopodłogowego, o której wspomina Organizator w złożonych wyjaśnieniach, transport zastępczy mógłby zapobiec niewywiązaniu się przewoźnika z realizacji zaobowiązania.

²³ Dz. U. 2012, poz. 451

²⁴ Wniosek o dofinansowanie realizacji projektu ze środków europejskiego funduszu rozwoju regionalnego w ramach osi priorytetowych II-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

²⁵ zakupionych w 2010 r. w ramach projektu unijnego i w związku z tym przyporządkowanych do konkretnych linii

²⁶ W okresie od 10 września do 15 października 2015 r.

²⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.)

²⁸ Po jednym egzemplarzu każdej z czterech marek autobusów niskopodłogowych

²⁹ Oględzinami objęto siedem przystanków autobusowych, nowo wybudowanych i przebudowanych w latach 2013-2015

(dowód: akta kontroli str.156-159, 248-260, 291-305A, 386-394, 465-512, 515-519)

3. Organizator nie przeprowadził analizy ryzyka w ramach nadzoru pełnionego nad Operatorem oraz ZDM w obszarze monitorowania, planowania, organizowania i zarządzania ptz. Badany obszar nie był analizowany pod kątem zidentyfikowania ryzyka i prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz możliwych jego skutków w obszarze ptz, w szczególności zorganizowania ptz w sposób nieuwzględniający potrzeb osób niepełnosprawnych oraz dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb ww. grupy osób. W zestawieniu celów i zadań operacyjnych na 2014 r. jednym z celów była zmiana dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania przewozów w transporcie publicznym, jako cel podano uchwalenie Planu transportowego na lata 2013-2020, miernik realizacji tego celu to wykonanie ww. Planu, w terminie nie później niż do 28 lutego 2014 r. Plan transportowy został opracowany, ale nie ustalono kryteriów (weryfikatorów) umożliwiających monitorowanie skuteczności jego realizacji, ewentualnie zagrożeń oraz bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów w kontekście kontroli zarządczej, której celem jest zapewnienie m. in. skuteczności i efektywności działania oraz przepływu informacji w myśl art. 68 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Wypełnione karty celu i zadania operacyjnego wraz z ryzykami³¹ (karty numer 1, 2, i 3) do realizacji w 2015 r.³² dotyczyły trzech celów, a w ich ramach odpowiednio trzech zadań, tj.: cel nr 1 - Dopuszczenie do ruchu drogowego pojazdu, zadanie nr 1 – Rejestracja pojazdu, cel nr 2 – Ustalenie czy osoba ubiegająca się o uprawnienia do kierowania pojazdem posiada zdolność do spełnienia wymagań określonych w obowiązujących przepisach zasady ruchu drogowego, zadanie nr 1 – Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami, cel nr 3 – Utrzymanie ładu, porządku i bezpieczeństwa na drogach publicznych, zadanie nr 3 – Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Prezydentowi Miasta. Z przedłożonej dokumentacji wynika, że nie określono ani celu ani zadania oraz identyfikacji ryzyka w obszarze ptz. Naczelnik Wydziału KTD nie wyjaśnił przyczyn braku analizy ryzyka związanego z monitorowaniem planowania, organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału KTD podał, że procedury zarządzania ryzykiem zostały wdrożone w Wydziale KTD i są na bieżąco monitorowane i analizowane i załączył dokumenty na okoliczność złożonych wyjaśnień. Z uwagi na zaprezentowaną wcześniej argumentację w przedmiocie braku analizy ryzyka związanego z monitorowaniem planowania, organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym, NIK nie podziela poglądów zawartych w tych wyjaśnieniach, jak również załączonych kserokopiach dokumentów, które nie dotyczyły kontrolowanego zakresu i były nie na temat. W opinii NIK niewykonywanie analizy ryzyka w ww. zakresie może skutkować brakiem możliwości przewidywania potrzeb w zakresie ptz oraz usuwania nieprawidłowości w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 197-203, 314-385)

³⁰ Dz U. Z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³¹ Karta celu i zadania operacyjnego Nr 1 wraz z ryzykami stanowi załącznik nr 7 do Polityki zarządzania ryzykiem w Mieście Przemysłu

³² Kontrolerowi załączono do wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. karty celu i zadania operacyjnego wraz z ryzykami z 2015 r.

NIK zauważa, iż realizacja poszczególnych postulatów przewozowych ujęta w Planie transportowym, nie została zaplanowana w ściśle określonych przedziałach czasowych, a jedynie posłużono się sformułowaniem *poprawa stanu*. Poza tym zarówno w Planie transportowym jak i w umowie wykonawczej zawartej z Operatorem nie zawarto stopnia nasycenia pojazdami dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych. Problematyczne więc jest na tej podstawie określenie zakresu postępu dokonywanych usprawnień na przestrzeni lat obowiązywania ww. Planu.

(dowód: akta kontroli str. 96-125, 133-139A-D, 191-196, 203)

Ocena cząstkowa

Plan transportowy uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych w kontekście korzystania z komunikacji zbiorowej, jednak bez określenia stopnia postępu w realizacji tzw. postulatów przewozowych. Przyjęty u Organizatora ptz podział kompetencji umożliwiał realizację zadań i przepływ informacji. Wykonywana w Urzędzie analiza ryzyka nie dotyczyła monitorowania, planowania, organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym. Rozkłady jazdy nie zawierały informacji o autobusach niskopodłogowych.

2. Ocena dostosowania pojazdów komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Opis stanu
faktycznego

7.1 i 7.2 Urząd zawarł bezpośrednią umowę z podmiotem wewnętrznym tj. MZK na świadczenie usług ptz, co szczegółowo zostało opisane w punkcie 2.2. W umowie wykonawczej zawartej pomiędzy Urzędem a MZK Organizator nie określił wymagań dotyczących dostosowania środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. np. nie zostały wskazane rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu zbiorowego służące zapewnieniu dogodnej obsługi osób niepełnosprawnych. Także *Regulamin świadczenia usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy Miejskiej Przemyśl przez MZK Sp. z o. o. w Przemyślu*, który szczegółowo miał określać zakres obowiązku świadczenia usług publicznych w zakresie ptz, nie ujmował rozwiązań technicznych jakie powinny być zastosowane w środkach transportu zbiorowego. Na okoliczność zakupu 12 autobusów niskopodłogowych marki Otocar przez Gminę Miejską Przemyśl w 2010 r. w SIWZ³³, w których zamawiający (tj. Gmina Miejska Przemyśl) zawarł szczegółowy opis wymagań dotyczących zakupu niskopodłogowego autobusu miejskiego, była jedynie wzmianka (na stronie drugiej SIWZ) dotycząca wyposażenia środkowych drzwi w pochylnię ułatwiającą wjazd do autobusu wózkami. Także w umowie³⁴ sporządzonej pomiędzy Gminą Miejską Przemyśl a Spółką z o. o. Gran z Łodzi (wykonawca) na zakup autobusów marki Otocar nie było zapisów wskazujących na wyposażenie zakupywanych pojazdów w rozwiązania techniczne zapewniające dogodną obsługę niepełnosprawnych pasażerów, za wyjątkiem wzmianki w § 1 umowy dotyczącej zakupu 12 sztuk fabrycznie nowych autobusów niskopodłogowych marki Otocar Vectio.

(dowód: akta kontroli str. 50-56, 75, 89-95, 126-132, 160-178, 180-189, 262-263, 277-280)

8.1 do 8.3 Zarówno w Planie transportowym jak i umowie wykonawczej nie było podanych wskaźników co do ilości pojazdów przeznaczonych do ptz dostosowanych do transportu osób niepełnosprawnych. Docelowo założono w Planie transportowym nasycenie taboru autobusowego pojazdami dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych na poziomie 100 %. Z ogólnej liczby 42 autobusów, 17 – to

³³ SIWZ-Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

³⁴ Umowa ZP/49/10 z 5 lipca 2010 r.

pojazdy niskopodłogowe, co stanowi 40,5 %. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału KTD liczba pojazdów Operatora świadczącego usługi przewozowe w zakresie ptz dla Gminy Miejskiej Przemyśl, przystosowanych do obsługi osób niepełnosprawnych jest na chwilę obecną niewystarczająca. Dodał, że zgodnie z Planem transportowym planuje się w miarę posiadanych środków finansowych docelowy udział 100 % taboru przystosowanego dla ww. grupy osób. Izba zauważyła, że zgodnie z obowiązującym Planem transportowym Gmina Miejska Przemyśl, w ciągu najbliższych 5 lat, powinna zakupić 25 autobusów niskopodłogowych³⁵ i wziąć pod uwagę wymianę pojazdów zdekapitalizowanych, tak aby w 2020 r. całość taboru autobusowego zapewniała dostęp osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 105, 243-246, 262-265, 430-452)

9.1 do 9.3 W latach objętych kontrolą Urząd nie dokonywał zamówień na dostawę pojazdów komunikacji miejskiej. Zarówno Urząd jak i MZK nie nabywały także pojazdów wysokopodłogowych. W 2010 roku Organizator przeprowadził przetarg nieograniczony na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁶ na dostawę 12 fabrycznie nowych autobusów niskopodłogowych, jednej marki, przeznaczonych do wykonywania przewozów w publicznej komunikacji miejskiej na terenie miasta Przemyśla. W opisie przedmiotu zamówienia zawarto wymagania, które pojazdy powinny spełniać, tj: posiadać aktualne, polskie świadectwo homologacji wydane przez ustawowo uprawniony organ w rozumieniu przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep³⁷, spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdu i ich wyposażenia³⁸, spełniać wymagania określone przez Urząd, tj. Zamawiającego, w opisie technicznym stanowiącym załącznik nr 1 do SIWZ. W warunkach techniczno-eksploatacyjnych wymieniono opis podłogi i wejścia do autobusu tj. niskopodłogowy - minimum w 2/3 i/lub minimum poniżej 2/3 podłogi z pochylnią dla wózków, będący jednym z kryteriów oceny technicznej. W załączniku nr 1 do SIWZ tzw. specyfikacji dostaw zawarto szczegółowy opis wymagań zamawiającego dotyczących niskopodłogowego autobusu miejskiego, w tym m. in. w nadwoziu - podłogę bez żadnych stopni pośrednich przy przejściach dla pasażerów stojących, wykonaną z materiałów gwarantujących właściwą izolację termiczną i wytlumienie, z wykładziną podłogową wykonaną jako przeciwpoślizgową, z drzwiami otwieranymi do wnętrza autobusu w układzie minimum 1-2-0 lub w celu poprawy jakości świadczonej usługi przewozowej w układzie 2-2-0, sterowane ze stanowiska kierowcy. Wejście do środkowych drzwi wyposażone w pochylnię ułatwiającą wjazd do autobusu wózkami. W wyznaczonym przez zamawiającego terminie składania ofert została złożona jedna oferta Spółki *Gran z Łodzi*³⁹. W rezultacie postępowania przetargowego Urząd zakupił 12 autobusów niskopodłogowych jednej marki. Zakup ww. pojazdów był dofinansowany środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi priorytetowych II-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013. Na zakup 12 autobusów niskopodłogowych ogółem wydatkowano 8.180.832,00 zł, w tym środki

³⁵ 42 – to liczebność taboru autobusowego, w tym 17 pojazdów – to autobusy niskopodłogowe

³⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 238, poz. 2010 ze zm.

³⁸ Dz. U. Nr 32 z 2003 r., poz. 262 ze zm.

³⁹ Spółka *Gran z Łodzi* mieszcząca się przy ulicy Piotrowskiej 84, 90-120 Łódź

własne Gminy Miejskiej Przemysł stanowiły 3.284.832,00 zł, dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 4.896.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 160-189, 285-290)

Na stwierdzone, jako użytkowane przez Organizatora i MZK autobusy ptz, 25 autobusów kwalifikowało się do autobusów wysokopodłogowych i traktowano je jako nieprzystosowane do przewozu osób niepełnosprawnych. Pozostałe 17 pojazdów to autobusy niskopodłogowe⁴⁰, traktowane przez te podmioty jako dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Objęte oglądem autobusy niskopodłogowe – w sumie cztery pojazdy, po jednym egzemplarzu z każdej marki, wyposażono w pochylnię rozkładaną manualnie przez kierowcę. W autobusie marki Mercedes 0405 były trudności z uruchomieniem pochylni przez kierowcę, a po jej rozłożeniu okazało się, że szerokość tej pochylni oraz brak mocowania stabilizującego ograniczały swobodny wjazd osoby niepełnosprawnej do pojazdu. W pojazdach objętych badaniem zapewniono m. in.: graficznie oznakowane miejsca wraz z mocowaniem dla wózków inwalidzkich, urządzenia komunikacyjne umieszczone na odpowiedniej wysokości⁴¹ w bezpośrednim sąsiedztwie każdego siedzenia specjalnego i w strefie przeznaczony dla wózka inwalidzkiego, zewnętrzne i wewnętrzne urządzenia sterujące do otwierania i zamykania drzwi, świecące zewnętrzne tablice informacyjne pojazdu z przodu, boku i z tyłu pojazdu, oznakowanie krawędzi, podestów i uchwytów kontrastowym kolorem, układ przykłąku pojazdu podczas postoju. W autobusach marki Solaris zamontowano wewnętrzny system wizualny pojazdu informujący o numerze linii i kierunku jazdy, w dwóch pozostałych markach autobusów niskopodłogowych tj. Mercedes i Otocar – takich udogodnień nie było. Żaden z pojazdów niskopodłogowych nie posiadał ani zewnętrznego ani wewnętrznego systemu nagłośnienia informującego o numerze linii i kierunku kursu, pochylni wysuwanej automatycznie czy też jakiegokolwiek urządzenia załadowawczego.

(dowód: akta kontroli str. 294-300)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Umowa wykonawcza o świadczenie usług w zakresie ptz zawarta pomiędzy Gminą Miejską Przemysł a MZK nie uwzględniała wymagań dotyczących dostosowania środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych. W § 2 ww. umowy ustalono m. in., że Operator będzie świadczył usługi publiczne na własne ryzyko, przy użyciu środków transportowych, do których posiada tytuł prawny, spełniających wszelkie warunki techniczne dopuszczenia do ruchu po drogach publicznych, w ilości i standardzie wymaganym do należytego wykonania nałożonego zadania. Nieuwzględnienie w umowie wykonawczej wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, jest niezgodne z postanowieniami art. 25 ust. 3 pkt 5 ustawy o ptz. Izba zauważa, że zakaz dyskryminacji kogokolwiek i z jakiegokolwiek przyczyny⁴² w odniesieniu do osób niepełnosprawnych szczegółowo określony został m. in. w art. 21 Karty praw

⁴⁰ 12 autobusów marki Otocar wersji Vectio, po dwa autobusy marki Mercedes wersji 0405NG i Solaris wersji Urbino 10 i jeden autobus marki Solaris wersji Urbino 12

⁴¹ od 700 mm do 1200 mm nad podłogą, urządzenia komunikacyjne położone w strefie niskopodłogowej znajdują się na wysokości 800 mm do 1500 mm

⁴² Por. art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

podstawowych Unii Europejskiej⁴³, a także w art. 5 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.⁴⁴ Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. a tej Konwencji, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich jego sferach, strony Konwencji mają podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do m. in. środowiska fizycznego i środków transportu, informacji i komunikacji, a także innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosuje się między innymi do transportu. W konsekwencji ww. obowiązujących regulacji prawnych Organizator ptz został zobligowany do ustalenia w umowie wykonawczej wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Naczelnik Wydziału KTD uzasadnił brak stosownych zapisów, o których mowa wyżej, m. in. treścią założeń w wykazie planowanych zadań inwestycyjnych dotyczących MZK, w tym działaniami poprawiającymi jakość obsługi pasażerów poprzez modernizację i rozbudowę taboru komunikacji zbiorowej, a w szczególności zakup autobusów niskopodłogowych.

W ocenie Izby zaplanowane w umowie wykonawczej zadania inwestycyjne dla MZK mają charakter ogólny i w związku z tym nie konkretyzują wymagań co do środków transportu w przedmiocie dostosowania ich do potrzeb osób o ograniczonych możliwościach poruszania się. W opinii Izby, należałoby więc uzupełnić, w obowiązującej umowie wykonawczej, zapisy odnoszące się do wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zdaniem NIK jest to niezbędne do zrealizowania postanowień Planu transportowego w perspektywie pięciu lat jego obowiązywania, szczególnie w obszarze zapewnienia pożądanego standardu usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz preferencji dotyczących wyboru rodzaju środków transportu.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 75, 89-125, 306-310, 430-451)

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie ilość autobusów niskopodłogowych wzrosła o 3 sztuki i docelowo wynosiła 17 na 42 wszystkich pojazdów (tj. 40,48%). Autobusów wysokopodłogowych nie nabywano. Pojazdy niskopodłogowe kursowały na 10 stałych liniach wykonując od 6 do 60 kursów dziennie, z częstotliwością od 17 do 81 minut. Zarówno w Planie transportowym jak i w umowie wykonawczej Organizator nie sformułował wymogów dotyczących częstotliwości kursowania pojazdów niskopodłogowych. Autobusy niskopodłogowe nie posiadały nagłośnienia wewnętrznego i zewnętrznego. Plan transportowy oraz umowa wykonawcza nie uwzględniały wymagań dotyczących dostosowania środków transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych, za wyjątkiem zapisów dotyczących zwiększenia udziału pojazdów niskopodłogowych w całości taboru autobusowego wyposażonego w poprawnie działającą wizualno-dźwiękową informację pasażerską.

⁴³ 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.

⁴⁴ Konwencja ta została podpisana w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej 20 marca 2007 r., projekt ustawy w sprawie ratyfikacji wpłynął do Sejmu RP 27 kwietnia 2012 r., zgodę na ratyfikację Sejm RP wyraził 15 czerwca 2012 r. Konwencja ratyfikowana została 6 września 2012 r.

3. Ocena dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Opis stanu faktycznego

10.1 Gmina Miejska Przemyśl, która ustawowo jest odpowiedzialna za organizowanie ptz, nie określiła standardów do projektowania przystanków komunikacyjnych i w związku z tym ZDM nie otrzymał od Organizatora wytycznych w zakresie dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zgodnie z informacją udzieloną przez Naczelnika Wydziału KTD, ZDM jako jednostka budżetowa swoim zakresem działania obejmuje prace związane z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg będąc zarządem drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

11.1 – 11.3 W latach objętych kontrolą⁴⁵ łączna liczba przystanków komunikacyjnych wynosiła 207, 207, 207, 219. Liczba przystanków spełniających warunki techniczne w myśl przepisów rozporządzenia sprawie warunków technicznych dróg, plasowała się na poziomie odpowiednio – 108, 108, 108, 118, co stanowiło odpowiednio: 52,2%, 52,2%, 52,2%, 53,9% ogółu infrastruktury przystankowej. Z ogólnej ilości przystanków tj. 219 na dzień 31 lipca 2015 r. - 139 wyposażono w zatoki (tj. 63,5%), a pozostałych 80 (tj. 36,5%) nie wyposażono w tak wyznaczone miejsca zatrzymania autobusu na pasie ruchu. W 2013 r. wybudowano i/lub przebudowano 10 przystanków, a w 2015 r. – 18. W toku oględzin siedmiu przystanków, w tym trzech z 10 wybudowanych w latach 2013-2015 i czterech z siedmiu przebudowanych w tym samym okresie czasu, nie stwierdzono barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Budowa/przebudowa przystanków autobusowych realizowana była w ramach inwestycji drogowej pn. *Budowa drogi obwodowej miasta Przemyśla łączącej drogę krajową nr 28 z drogą wojewódzką nr 885* (w ramach którego wybudowano 10 przystanków autobusowych oraz przebudowano osiem). Zadanie to koordynowane było przez ZDM. Oprócz tego według informacji udzielonych przez Naczelnika Wydziału KTD, w 2013 r. ZDM wykonał perony dla wysiadających pasażerów na 11 przystankach komunikacji miejskiej⁴⁶, w tym na ośmiu z nich według wytycznych podanych przez Organizatora.

(dowód: akta kontroli str. 306-319, 386-394, 427-429, 551)

Ustalone nieprawidłowości

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

Gmina Miejska Przemyśl w ramach organizowania ptz w myśl art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o ptz była zobligowana do zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania ptz, w szczególności w zakresie opracowania standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych. Zadania tego jednak nie wykonywała w okresie objętym kontrolą. Organizator nie zdefiniował warunków ułatwiających osobom niepełnosprawnym dostęp do ptz w kontekście korzystania z przystanków komunikacyjnych. Naczelnik Wydziału KTD nie wyjaśnił przyczyn nieopracowania ww. standardów. Równocześnie potwierdził, że takich standardów Organizator nie opracował i tym samym nie przekazał ich ZDM w Przemyślu. W ramach wyjaśnień Naczelnik KTD podał, że ZDM stosuje wykładnię prawną zawartą w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

⁴⁵ Na dzień 1 stycznia 2013 r., 1 stycznia 2014 r., 1 stycznia 2015 r. i 31 lipca 2015 r.

⁴⁶ przy ul. Chrobrego – 1 przystanek, przy ul. Lwowskiej – 2 przystanki, przy ul. Przemysłowa – 2 przystanki, przy ul. Pasteura – 1 przystanek, przy ul. Herburtów – 1 przystanek, przy ul. Wilczańskiej – 1 przystanek, ul. Rosłońskiego – 1 przystanek, ul. Sielecka – 2 przystanki.

z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁴⁷. W opinii NIK przywołany wyżej przepis prawa, co prawda nie określa formy, jaką powinny przyjąć standardy dotyczące przystanków komunikacyjnych, niemniej jednak zapewnienie wytycznych do ich projektowania jest bezsporne i wymaga zapisania w dającym się zidentyfikować i ogólnodostępnym dokumencie, dotyczącym organizacji ptz w danym mieście. Zdaniem Izby konieczne jest opracowanie i stosowanie standardów w wykonywanych projektach budowlanych dotyczących budowy czy też remontów przystanków komunikacyjnych m. in. w kontekście zapewnienia udogodnień dla osób niepełnosprawnych i mających problemy z poruszaniem się podczas korzystania z publicznej komunikacji zbiorowej.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 306-310)

Ocena częściowa

Nowe oraz przebudowane przystanki komunikacyjne⁴⁸ zostały wykonane zgodnie z wymogami technicznymi⁴⁹ i pozbawione były barier architektonicznych dla niepełnosprawnych pasażerów. W badanym okresie nastąpił niewielki postęp związany ze zwiększaniem się liczby dostosowanych przystanków do potrzeb osób niepełnosprawnych (wzrost o 1,7 p.p.). Nie zapewniono odpowiednich warunków funkcjonowania ptz w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych. Przystanków nie zaopatrzone w ewentualne dodatkowe wyposażenie mogące zwiększać bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych.

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

1. Badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.
2. Przeprowadzanie analizy ryzyka związanego z monitorowaniem planowania, organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym.
3. Uwzględnienie w umowie wykonawczej o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.
4. Podjęcie działań zmierzających do oznaczenia kursów w stosunku do pojazdów niskopodłogowych oraz oznaczenia linii komunikacyjnych, na których wszystkie kursy są wykonywane środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej, albo odpowiednie oznaczenie poszczególnych kursów.
5. Określenie zbioru wytycznych (standardów) dla przystanków komunikacyjnych.

⁴⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

⁴⁸ Ocena dokonana na podstawie badanej próby w trakcie oględzin trzech nowo wybudowanych i czterech wyremontowanych przystanków komunikacyjnych.

⁴⁹ Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. 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 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 Rzeszowie.

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 21 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.

Rzeszów, dnia listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis