



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.025.03.2015
P/15/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 we Wrocławiu
Kontroler	Waldemar Zimoch, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96731 z dnia 24 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy (dalej: „Zarząd Dróg” lub „ZDM”), ul. Mickiewicza 2, 59-220 Legnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szymkowiak, Dyrektor ZDM ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Zarządu Dróg w zakresie zapewnienia dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych³ w Mieście Legnica w latach 2013-2015 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają ustalenia kontroli dotyczące przede wszystkim:

- dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych (brak barier architektonicznych) oraz odpowiednie do potrzeb tych osób jej oznakowanie;
- spełnienia przez wszystkie nowe i przebudowane w badanym okresie przystanki komunikacji miejskiej warunków technicznych określonych w *rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*⁴ (dalej: „rozporządzenie MTiGM z 1999 r.”).

Stwierdzona nieprawidłowość w działaniu ZDM polegała na braku uwzględnienia w warunkach zapytania ofertowego w przedmiocie opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania „Przebudowa ul. Pocztowej w Legnicy”, wytycznych wynikających z przyjętego uchwałą Nr XLI/426/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 stycznia 2014 r. „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu drogowego dla Gminy Legnica oraz Gmin, z którymi Gmina Legnica

¹ Od dnia 28 kwietnia 1999 r.

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 Gdzie dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych oznacza możliwość korzystania z przystanków zarządzanych przez ZDM przez osobę niepełnosprawną na równi z osobą pełnosprawną.

⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego"⁵ (dalej: „Plan transportu”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Zarząd Dróg został utworzony uchwałą Nr XX/154/95 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 11 grudnia 1995 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą „Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy”. ZDM zarządzał m.in. drogami krajowymi, wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi w granicach administracyjnych Miasta Legnicy. Zarządzeniem nr 555/PM/2013 Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 29 maja 2013 r., Dyrektor ZDM został upoważniony do działania w imieniu Gminy Legnica w zakresie realizacji zadań związanych z przystankami komunikacyjnymi, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Legnica⁶. Od marca 2013 r. ZDM zarządzał 206 przystankami⁷, a od października 2013 r. ich ilość zwiększyła się do 208 przystanków⁸. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli stan ten nie uległ zmianie⁹. Zarząd Dróg w okresie 2013 – 2015 (I półrocze) przeprowadził dziewięć budów / przebudów przystanków autobusowych. W wyniku tego ilość przystanków spełniających warunki techniczne określone w *rozporządzeniu MTiGM z 1999 r.* w badanym okresie wzrosła z 170 do 171. Niewielki postęp w tym zakresie uwarunkowany był wartością środków otrzymanych przez ZDM z budżetu Miasta Legnica na realizację inwestycji drogowych.

(dowody: akta kontroli str. 5-8, 22-36, 39-46, 59-64, 66-144)

Od dnia 29 maja 2013 r. Zarząd Dróg realizował zadania związane z udostępnianiem operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych, pełnieniem nadzoru technicznego i sprawowaniem kontroli nad realizacją zadań remontowo-inwestycyjnych oraz planowaniem organizacji i terminów realizacji robót budowlanych związanych z drogami i przystankami znajdującymi się na terenie Gminy Legnica. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. obowiązywało 47 umów na korzystanie z przystanków zawartych przez ZDM z przewoźnikami komunikacji zamiejskiej oraz jedna umowa z przewoźnikiem miejskim. W badanym okresie, umieszczenie rozkładów jazdy oraz ich utrzymanie w należytym stanie należało do obowiązków przewoźników. Wzory rozkładów jazdy¹⁰ określił Zarząd Dróg. Tablice dla przewoźników zamiejskich zakładał i utrzymywał ZDM, a tablice z miejskimi rozkładami jazdy zakładało, utrzymywało i konserwowało Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Legnicy.

(dowody: akta kontroli str. 7-9, 168, 227-228)

W okresie objętym kontrolą w ZDM nie przeprowadzono zewnętrznych kontroli dotyczących dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Kontrole prowadzone w Zarządzie Dróg przez organizatora publicznego transportu drogowego (Urząd Miejski Legnicy), a także kontrole wewnętrzne infrastruktury przystankowej dotyczyły jedynie realizacji zadań remontowo-inwestycyjnych oraz utrzymania czystości przystanków i wiat

⁵ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2014 r., poz.569.

⁶ W zakresie obejmującym zadania przypisane Prezydentowi Miasta Legnicy wynikające z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz.13 ze zm.).

⁷ Określonymi uchwałą Nr XXX/317/13 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 25 marca 2013 r.

⁸ Zgodnie ze zmianą wprowadzoną uchwałą Nr XXXVIII/397/13 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 października 2013 r.

⁹ Z zarządzanych 208 przystanków, 113 było przystankami z wiatą, pozostałych 95 było przystankami oznaczonymi słupkiem.

¹⁰ Które były umieszczane na przystankach komunikacyjnych.

przystankowych. Do Zarządu Dróg w badanym okresie nie wpłynęły również skargi na utrudnienia związane z dostępem osób niepełnosprawnych do publicznego transportu zbiorowego.

(dowody: akta kontroli str. 10-21)

W kontrolowanym okresie Zarząd Dróg nie informował bezpośrednio pracowników Urzędu Miejskiego Legnicy (wydziału właściwego w sprawach planowania inwestycji drogowych) o potrzebach dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych przystanków, węzłów przesiadkowych oraz znajdujących się w ich sąsiedztwie przejść dla pieszych (wraz z sygnalizacją świetlną i krawężnikami) oraz przejść podziemnych i naziemnych. Potrzeby te zostały pośrednio wyartykułowane w zapotrzebowaniu na środki inwestycyjne zgłaszanym do budżetu Miasta Legnicy. W projektach budżetu Miasta Legnicy (w części dotyczącej inwestycji, zakupów inwestycyjnych i remontów) na lata 2013, 2014 i 2015, zawierano proponowane przez Zarząd Dróg zadania, obejmujące swym zakresem remont zatoczek i przebudowę infrastruktury przystankowej, takie jak np.: budowa chodnika oraz zatok przystankowej i postojowej wraz ze zjazdem w kierunku ul. Żołnierskiej w ulicę Marynarską - odcinek od SP7 do ul. Asnyka (w 2013 r.); przebudowa zatok autobusowych przy ul. Złotoryjska/Asnyka/Grunwaldzka – droga wojewódzka nr 364 (w 2014 r.); przebudowa dwóch zatok autobusowych przy ul. Złotoryjskiej (w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 66-144, 223)

Zarząd Dróg nie przyjął wewnętrznego odpowiednika standardów dotyczących warunków technicznych dla przystanków i dworców komunikacji miejskiej. Standardy te określone zostały w Planie transportu.

Plan transportu zakładał:

- stosowanie podwyższonych peronów przystankowych dopasowanych do poziomu pierwszego stopnia w autobusach,
- oznaczanie stref bezpieczeństwa przy krawężniach peronowych przystanków (np. poprzez użycie innej faktury powierzchni peronowej),
- likwidację barier terenowych na trasach dróg dojazdu pomiędzy przystankami, a docelowymi miejscami podróży,
- unikanie budowania przejść podziemnych lub naziemnych na rzecz ramp lub wind w miejscach kolizji pieszych z drogami tranzytowymi prowadzonymi przez obszar miasta,
- stosowanie obniżonych krawężników, azyli dla pieszych na środku dróg, innej faktury nawierzchni dla chodnika i jezdni, dźwiękowe sygnalizacje świetlne,
- tworzenie specjalnie wyznaczonych, bezpłatnych miejsc postojowych dla pojazdów uprawnionych.

Plan transportu zakładał również przestrzeganie poniższych zasad przy projektowaniu, budowie i przebudowie infrastruktury komunikacyjnej:

- obniżanie krawężników na przejściach dla pieszych do poziomu jezdni,
- skracanie przejścia przez szerokie ulice poprzez wydzielanie azyli dla pieszych,
- lokalizację nowych przystanków w miejscach strategicznych dla ruchu ludności - jak najbliższej źródeł i celów podróży,
- wyrównywanie poziomu peronów przystankowych z pierwszym stopniem podłogi w autobusie,
- oznaczanie stref bezpieczeństwa przy krawężniach peronowych przystanków.

W ramach Planu transportu zaproponowano również wyznaczenie legnickiego standardu peronu przystankowego i jego konsekwentną realizację przy każdej nowej inwestycji, w tym takie ukształtowanie krawędzi peronowej, aby maksymalna

dopuszczalna odległość pomiędzy peronem przystankowym a pierwszym stopniem autobusu nie powinna przekraczać 6 cm w pionie oraz 5 cm w poziomie.

Tym samym ZDM zobligowany został do realizacji przy budowie i przebudowie przystanków autobusowych zasad określonych w Planie transportu.

(dowód: akta kontroli str. 47-64)

W wyniku oględzin 14 przystanków¹¹, w tym siedmiu, które zostały wyremontowane w okresie 2013-2015 (I półrocze) ustalono m.in., że:

- na przystankach nie występowały bariery architektoniczne (np. schody i elementy wystające ponad powierzchnię chodnika pomiędzy wiatą przystankową i krawężnikiem), które utrudniałyby poruszanie się osobom niepełnosprawnym na wózkach inwalidzkich,
- każdy z przystanków posiadał zatokę autobusową, która posiadała krawędź zatrzymania nie mniejszą niż 20,0 m, a także skos wyjazdowy z drogi nie był większy niż 1 : 8 krawędzi,
- każda wiatła odsunięta była od wewnętrznej krawędzi zatoki co najmniej o 1,5 m,
- na każdym przystanku autobusowym znajdował się pas STOP (wykonany z kostki brukowej w kolorze żółtym, z wystającymi elementami, o szerokości w granicach 30-60 cm na całej długości zatoki). Pas przeznaczony był dla osób niedowidzących lub niewidomych,
- wiatły, ławki, kosze na śmieci, znaki, tablice informacyjne na przystankach były umiejscowione w jednej linii, jak najdalej od krawędzi jezdni,
- głębokość wiatł wynosiła minimum 1,8 m,
- pod wiatłami przystankowymi, oprócz ławki, znajdowała się powierzchnia o wymiarach co najmniej 0,9 m x 1,2 m, umożliwiającą bezpieczne ustawienie wózka inwalidzkiego,
- obok przystanków, w obrębie sąsiednich przejść dla pieszych, obniżono krawężniki, a każda znajdująca się tam sygnalizacja świetlna została wyposażona w sygnalizację dźwiękową,
- tabliczki rozkładu jazdy autobusów miejskich i przewoźników prywatnych były czytelne i zgodne ze standardami przyjętymi przez Zarząd Dróg,
- tabliczki zostały usytuowane na wysokości 1,0 do 1,2 m,
- na przystankach autobusowych znajdowały się wizualne (elektroniczne) tablice informacyjne.

Wszystkie przystanki poddane oględzinom (wybudowane lub przebudowane w badanym okresie) spełniały wymogi techniczne wynikające z *rozporządzenia MTIGM z 1999 r.* i były funkcjonalnie dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich.

(dowody: akta kontroli str. 177-189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W warunkach postępowania, rozstrzygniętego w dniu 16 maja 2014 r., prowadzonego w trybie zapytania ofertowego w przedmiocie opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania „Przebudowa ul. Pocztowej w Legnicy”¹², Zarząd Dróg nie ujął konieczności uwzględnienia przy projektowaniu

¹¹ Przeprowadzonych w dniu 15 października 2015 r.

¹² Przeprowadzonego bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 tej ustawy.

tej inwestycji wynikających z Planu transportu zasad odnośnie dostosowania zatoki autobusowej przystanku Pocztowa – PKS 01 dla osób niepełnosprawnych.

Powyższe, w ocenie NIK, wskazują na nierzetelność działania Zarządu Dróg, w świetle zapisów Planu transportu (str. 92) wskazujących, że określone w tym dokumencie zasady w zakresie dostosowania infrastruktury dla osób niepełnosprawnych należy przyjąć, jako obligatoryjne do stosowania przy każdej modernizacji i przebudowie infrastruktury drogowej.

Zaprojektowana w ww. postępowaniu inwestycja nie została zrealizowana z uwagi na wydaną przez Wojewodę Dolnośląskiego 30 czerwca 2015 r. Decyzję nr 19/15 odmawiającą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa wraz z przebudową drogi krajowej nr 94 w Legnicy – ul. Pocztovej od km 28+619,00 do km 28+808,60 w ramach zadania: Przebudowa ul. Pocztovej w Legnicy”¹³.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ZDM, Zarząd Dróg odstąpił od realizacji ww. zadania i zamierza zlecić opracowanie dokumentacji projektowej obejmującej jedynie przedmiotową zatokę autobusową, przy odpowiednim uwzględnieniu wymogów wynikających z Planu transportu.

W dniu 19 października 2015 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli, Dyrektor ZDM polecił podległym służbom technicznym stosowanie zapisów Planu transportu jako wytycznych dla wszystkich projektantów i wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 223-226, 229-239)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o: *zapewnienie uwzględnienia warunków określonych w Planie transportu przy projektowaniu i wykonywaniu wszystkich inwestycji związanych z infrastrukturą zarządzanych przystanków komunikacyjnych w zakresie jej przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.*

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

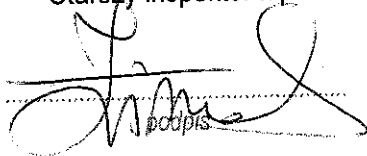
¹³ W odmownej Decyzji Wojewody Dolnośląskiego nie odniesiono się do wymogów wynikających z Planu transportu.

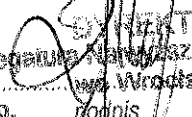
¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Wrocław, dnia 16 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Waldemar Zimoch
Starszy inspektor k.p.


.....
podpis


SYNATOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu.....
z up. podpis

Ziemowit Florjowski
Wicedyrektor

