



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.03.2017
P/17/094



02249817

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/094 – Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marek Ozga – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/141/2017 z 16 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, ul. Plac Stary Rynek 14, 18-400 Łomża (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski Prezydent Miasta Łomża (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą² działania Miasta Łomża nie były skuteczne w zakresie poprawy dostępności przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę Miasta z przedstawicielami osób starszych i niepełnosprawnych. Prowadzone w tym czasie konsultacje z udziałem seniorów i osób niepełnosprawnych zdiagnozowały ich potrzeby i oczekiwania dotyczące usuwania barier architektonicznych i urbanistycznych. Rozwiązania zaproponowane w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży w latach 2016–2021*, *Lokalnym Programie Rewitalizacji Łomży na lata 2017–2023* i w *Założeniach polityki senioralnej na lata 2017–2023* skupiały się jednak głównie na eliminowaniu utrudnień dla osób z dysfunkcją narządów ruchu, poruszających się na wózkach inwalidzkich, a tylko częściowo uwzględniały ułatwienia w poruszaniu się osobom niewidzącym i niedowidzącym.

Formułując zadania niezbędne do zrealizowania, Urząd nie wykorzystał w pełni potencjału seniorów i osób niepełnosprawnych lub profesjonalnych podmiotów zajmujących się projektowaniem uniwersalnym³. Brak takiego wsparcia na etapie projektowania i realizacji czterech inwestycji objętych analizą⁴ spowodował, że część przyjętych rozwiązań nie gwarantowała dostępności⁵ nawet osobom z dysfunkcją ruchu i nie ułatwiała seniorom i osobom niepełnosprawnych udziału w życiu lokalnej wspólnoty. Do obniżenia skuteczności w usuwaniu barier architektonicznych i urbanistycznych przyczyniło się również niesporządzenie przez Urząd rzetelnej inwentaryzacji utrudnień występujących w Łomży oraz planu i harmonogramu ich usuwania.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Miasto Łomża w prawie miejscowym obowiązku uwzględniania potrzeb osób z niepełnosprawnościami przy projektowaniu mieszkań i terenów wypoczynku w obszarach zabudowy wielorodzinnej i usługowej.

¹ 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.

² Lata 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli), a także działania wcześniejsze, które oddziaływały na kontrolowane obszary.

³ „Uniwersalne projektowanie” oznacza projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, aby były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania”. Nie wyklucza przy tym pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne.

⁴ Dotyczyło to przebudowy ul. Zawadzkiej od Al. Pilsudskiego do ul. Przykoszarowej, budowy Centrum Wypoczynku i Rekreacji Łomżyca, budowy boiska wielofunkcyjnego i kortu tenisowego przy Zespole Szkół Mechanicznych i Ogólnokształcących w Łomży oraz dostosowania budynku na potrzeby Dziennego Domu Senior Wigor.

⁵ Przez dostępność należy rozumieć zapewnienie osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także innych urządzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Por.: art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb i oczekiwań osób starszych i niepełnosprawnych w odniesieniu do przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2000 – 2016 wzrastała systematycznie liczba mieszkańców Łomży w wieku powyżej 60. roku życia. Ich udział w ogólnej liczbie ludności zwiększył się w tym czasie z 11,1% na koniec 2000 roku (7.133 osób w populacji 63.990 mieszkańców) do 22,3% na koniec 2016 roku (13.350 osób z 59.858 ogółu mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 4)

Zadania z zakresu współpracy z organizacjami osób starszych i niepełnosprawnych realizowało Centrum Współdziałania Społecznego Urzędu (dalej „CWS”), które w ramach powierzonych obowiązków m.in.:

- prowadziło bazy danych o organizacjach, fundacjach i stowarzyszeniach działających w Mieście, w tym 12 organizacjach, trzech fundacjach i 18 stowarzyszeniach prowadzących działalność na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych (spośród 128 ujętych w prowadzonym w Centrum wykazie),
- przygotowywało, przeprowadzało i analizowało wyniki prowadzonych konsultacji społecznych – w latach 2016 – 2017 odbyły się 23 konsultacje (11 w 2016 roku i 12 w 2017 roku),
- prowadziło sprawy związane z realizacją Łomżyńskiej Karty Seniora.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 49)

Z kolei zadania związane z ustaleniem zakresu opracowań projektowych niezbędnych do realizacji zadań inwestycyjno-remontowych, koordynowanie spraw związanych z oceną i zatwierdzaniem projektów technicznych oraz nadzór nad wykonaniem inwestycji (z analizą realizacji rzeczowo-finansowej) wykonywał Wydział Inwestycji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 248-249)

1.2. Rada Miejska w Łomży nie skorzystała z możliwości powołania Rady Seniorów, o której mowa w art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. Z inicjatywą taką wystąpił natomiast Prezydent Miasta, który 25 września 2015 r. powołał Łomżyńską Społeczną Radę Seniorów (dalej „Rada” lub „LSRS”), w 22 osobowym składzie⁷. Określił również jej cel, którym była integracja środowiska lokalnego, wspieranie i reprezentowanie zbiorowych interesów seniorów oraz współpraca z organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką dotyczącą takich osób. Do Rady weszło 20 przedstawicieli osób starszych⁸, reprezentujących mieszkańców Łomży i podmioty działające na ich rzecz (w szczególności przedstawiciele organizacji pozarządowych) oraz dwie osoby wskazane przez Prezydenta Miasta⁹. Wyjaśniając przyczyny braku procedur wyboru osób do Rady i jej liczebność, Prezydent Miasta stwierdził, że do Łomżyńskiej Społecznej Rady Seniorów weszły „wszystkie osoby, które zgłosiły pisemną chęć uczestniczenia w pracach Rady. Zaproszenie do udziału w Radzie było otwarte, m.in. umieszczone na stronie internetowej Miasta Łomża, upowszechniane przez MOPS, wydziały merytoryczne Urzędu Miejskiego zajmujące się współpracą z osobami starszymi.” (dowód: akta kontroli str. 5-6, 69-70, 235)

Radzie nadano charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Do jej zadań należało w szczególności:

- przedstawianie propozycji zadań i działań na rzecz seniorów,
- wydawanie opinii i formułowanie wniosków służących rozwojowi działalności samorządu na rzecz seniorów,
- udział w opracowywaniu strategii, programów i innych dokumentów służących rozwojowi działalności na rzecz osób starszych,
- zgłaszanie uwag do aktów prawa miejscowego,

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1875.

⁷ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łomży Nr 274/2015 z dnia 25 września 2015 r.

⁸ Stosownie do postanowień art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705), osobą starszą jest osoba, która ukończyła 60. rok życia.

⁹ Do pracy w Radzie Prezydent Miasta wskazał innienn radną Rady Miejskiej i Wiceprezydenta Miasta.

- wspieranie wszelkich form aktywności seniorów,
- działania na rzecz umacniania międzypokoleniowych więzi społecznych,
- upowszechnianie wiedzy o potrzebach, prawach i możliwościach osób starszych, a przez to wzmocnienie wpływu seniorów na decyzje podejmowane przez władze lokalne, w tym na jakość usług przeznaczonych dla seniorów,
- podejmowanie działań zmierzających do wykorzystania potencjału i czasu osób starszych na rzecz inicjatyw środowiskowych. (dowód: akta kontroli str. 7-9)

Obsługę organizacyjną Rady powierzono Centrum Współpracy Społecznej, które upubliczniło informacje o działalności Rady na portalach internetowych (www.lomza.pl, www.mopslomza.pl i BIP) oraz urzędowych i osiedlowych tablicach ogłoszeń. Do informowania o działalności Rady wykorzystywano również imprezy plenerowe np. Łomżyńskie Dni Seniora. (dowód: akta kontroli str. 15-17).

W latach 2016 – 2017 ŁSRS odbyła 12 spotkań, na których omawiano m.in. problemy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych, dotyczące dostosowania zasad funkcjonowania transportu miejskiego do potrzeb seniorów, rozwiązań technicznych ułatwiających im poruszanie się na terenie Miasta (wyrównanie i remont nawierzchni ciągów pieszych i jezdnych, obniżenie krawężników na przejściach dla pieszych, wykonanie poręczy przy schodach w miejscach publicznych) oraz zwiększające ich bezpieczeństwo (wydłużenie czasu działania sygnalizacji świetlnej i doświetlenie niektórych przejść dla pieszych). Rada uczestniczyła też w procesie opracowania *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2016 – 2021, Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Łomży na lata 2017 – 2023 i Założeń polityki Senioralnej Miasta Łomży na lata 2017 – 2023*. (dowód: akta kontroli str. 10-14, 133-134)

1.2.1. W Łomży funkcjonowała 37-osobowa Społeczna Rada ds. Osób z Niepełnosprawnością¹⁰, której członków¹¹ wybrano na czteroletnią kadencję spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, fundacje i jednostki samorządu terytorialnego działające na terenie miasta. Rada, pełniąc funkcję opiniotwórczo-doradczą Prezydenta, realizowała w ramach zespołów roboczych¹² następujące zadania:

- inspirowała przedsięwzięcia zmierzające do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- opiniowała projekty miejskich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz oceniała ich realizację,
- opiniowała projekty uchwał i programów przyjmowanych przez Radę Miasta pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych.

Jedną z form pracy Rady były także cotygodniowe dyżury, w ramach których osobom niepełnosprawnym udzielano bezpłatnych porad z zakresu rozwiązywania codziennych problemów i likwidacji barier oraz udzielano pomocy w wypełnianiu wniosków i pism urzędowych. (dowód: akta kontroli str. 34-36)

W latach 2016 – 2017 odbyło się 26 spotkań, na których omawiano problemy osób niepełnosprawnych w dostępie do przestrzeni publicznej, w szczególności dotyczące usunięcia barier w poruszaniu się po terenie miasta (usprawnienie działania sygnalizacji dźwiękowej na przejściach dla pieszych, wykonanie poręczy w miejscach trudnodostępnych, czy obniżenia krawężnika na przejściach dla pieszych). Rada ds. Osób z Niepełnosprawnością pozytywnie zaopiniowała również *Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2014 – 2020, Strategię rozwiązywania problemów społecznych*

¹⁰ Łomżyńską Społeczną Radę ds. Osób z Niepełnosprawnością powołano zarządzeniem Prezydenta Miasta Nr 273/2015 z 1 września 2015 r., zmienionym zarządzeniem nr 281/2015 z 16 października 2015 r.

¹¹ W Radzie znaleźli się reprezentanci następujących instytucji / organizacji: Stowarzyszenia „Ja i Ty”, Katolickiego Stowarzyszenia Pokój i Dobro Oddział Pomocy Osobom SM, Polskiego Stowarzyszenia Diabetyków, Stowarzyszenia Wspierania Edukacji i Rynku Pracy, Stowarzyszenia „Dlatego warto”, Łomżyńskiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera „Paradiso”, Polskiego Związku Niewidomych Okręgu Podlaskiego – Koło w Łomży, Towarzystwa Przyjaciół Dzieci TPD, KTA Oddział w Łomży, Fundacji „Normalna przyszłość”, radnych Rady Miejskiej.

¹² Powołano sześć zespołów roboczych ds. osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, zaburzenia widzenia, barier ruchowych, zaburzenia mowy i słuchu, autyzmu, cukrzycy i zaburzeń metabolizmu.

miasta Łomży na lata 2016 – 2021 i Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Łomży na lata 2017 – 2023. (dowód: akta kontroli str. 35-36, 50-54, 96-99)

1.3. Opinie mieszkańców Łomży na temat dostępności przestrzeni publicznej Urząd pozyskiwał m.in. w trakcie konsultacji społecznych prowadzonych przy tworzeniu wieloletnich programów strategicznych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. O możliwości udziału w nich osób starszych i niepełnosprawnych informowano m.in. poprzez portale internetowe (www.lomza.pl, www.mopslomza.pl oraz BIP), w autobusach MPK, za pomocą tablic informacyjnych i za pośrednictwem pracowników wydziałów merytorycznych Urzędu, mediów lokalnych, a także ogłoszeń w łomżyńskich parafiach. Dotyczyło to m.in. 13 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży, *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży*, *Założeń polityki senioralnej Łomży*, *Lokalnego Programu Rewitalizacji*¹³, *Koncepcji zagospodarowania Starego Rynku*, *Budżetu obywatelskiego*, *Rocznego Programu Współpracy Miasta Łomży z Organizacjami Pozarządowymi* i *Strategii Promocji Miasta Łomża*. (dowód: akta kontroli str. 55- 65, 113, 182-186, 213-215)

Do zbierania opinii wykorzystywano dokumenty zamieszczone na portalach internetowych, papierowe formularze dostępne w Urzędzie i jego jednostkach organizacyjnych, formularze elektroniczne przekazane pocztą elektroniczną organizacjom pozarządowym oraz pisemne uwagi / propozycje zgłaszane przez mieszkańców w sekretariacie MOPS. Konsultacje odbywały się w sąsiedztwie terenów konsultowanych, w miejscach dostosowanych do osób o szczególnych potrzebach, a osobom niepełnosprawnym zapewniało transport (informacja o tej możliwości pojawiła się w ogłoszeniach o konsultacjach). Na potrzeby konsultacji wykorzystywano także imprezy plenerowe (np. w 2017 roku w trakcie imprezy pn. Senioriada” i „Lato z Radiem”, współorganizowanych przez Miasto Łomża).

(dowód: akta kontroli str. 220-222)

1.3.1. Konsultacje z seniorami i osobami niepełnosprawnymi prowadził również Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Informację o konsultacjach w zakresie opracowywanych przez MOPS założeń i przyjętych rozwiązań w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2016 – 2021* upowszechniono za pośrednictwem portali internetowych, tablic ogłoszeniowych i mediów. Opinie organizacji reprezentujących interesy osób starszych i niepełnosprawnych zbierano korespondencyjnie, a zainteresowanym mieszkańcom umożliwiono zgłoszenie uwag / postulatów w sekretariacie MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 25, 37-39, 125-132, 241-244)

1.4. W latach 2016 – 2017 pracownicy Urzędu zaangażowani w procesy inwestycyjne nie byli przeszkoleni ze stosowania zasad projektowania uniwersalnego, czy też uwzględniania na etapie inwestycji potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych w dostępie do przestrzeni publicznej. Nie prowadzono również szkoleń z obsługi i kontaktów z osobami starszymi i niepełnosprawnymi. W latach 2010 – 2012 trzech pracowników Urzędu przeszli natomiast kurs języka migowego na poziomie podstawowym, usprawniający jakość obsługi i kontaktów z osobami z dysfunkcją mowy. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że żaden z pracowników nie zgłaszał potrzeby odbycia szkolenia z ww. zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 18-24, 253-254)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prowadzone konsultacje z seniorami i osobami niepełnosprawnymi nie obejmowały projektów budowlanych kształtujących przestrzeń publiczną. Nie konsultowano ich również z podmiotami wyspecjalizowanymi w projektowaniu uniwersalnym. Mogło to prowadzić do pominięcia w budowanych, modernizowanych lub remontowanych przestrzeniach i obiektach rozwiązań uwzględniających potrzeby osób z różnorodnymi dysfunkcjami (co opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

¹³ Konsultacje społeczne LPR trwały od 23 maja 2017 r. do 13 czerwca 2017 r. Przeprowadzono je w formach spotkań otwartego z zainteresowanymi, badania opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza do zgłaszania uwag, Karty Przedsięwzięć Rewitalizacyjnych do zgłaszania nowych przedsięwzięć oraz mobilnego dyżuru konsultacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na potrzebę szkolenia pracowników Urzędu w zakresie kontaktów z osobami niepełnosprawnymi i starszymi oraz w zakresie projektowania uniwersalnego. Powinno to usprawnić komunikację i przyczynić się do zapewnienia skutecznego działania na rzecz tych środowisk.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Urząd działania na rzecz rozpoznania potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Łomży dotyczące dostępu do przestrzeni publicznej. Przeprowadzone konsultacje z seniorami i osobami niepełnosprawnymi w tym zakresie trafnie wskazywały na konieczność likwidacji barier architektonicznych i urbanistycznych. W niewystarczającym jednak zakresie wykorzystano potencjał seniorów i osób niepełnosprawnych na etapie identyfikacji występujących utrudnień przy projektowaniu przestrzeni publicznej, w szczególności dotyczących rozwiązań dostosowanych do potrzeb osób z dysfunkcjami innymi niż ruchowe.

2. Strategie działań odpowiadające na potrzeby i oczekiwania osób starszych i niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd posiadał szereg wymienionych poniżej dokumentów programowych opracowanych przy udziale przedstawicieli osób starszych i niepełnosprawnych, określających zadania samorządu Łomży w zakresie zaspokajania potrzeb seniorów i osób niepełnosprawnych.

a) W *Programie Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2014–2020*, opracowanym w zakresie określonym postanowieniami art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁴, zawarto ogólny zapis, że działania Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta Łomża na rzecz niepełnosprawnych mieszkańców powinny polegać na usuwaniu barier organizacyjnych, architektonicznych, transportowych i w dostępie do informacji. W uzasadnieniu powołano się na długofalowy charakter działań. W okresie sześciu lat przewidziano realizację m.in. zadań związanych z:

- identyfikowaniem i gromadzeniem danych na temat sytuacji, potrzeb i problemów osób niepełnosprawnych oraz istniejących form pomocy,
- uaktualnieniem bazy danych o sytuacji osób niepełnosprawnych w Łomży, do czego ma służyć diagnoza placówek oświatowych z barierami architektonicznymi i pozbawionych takich barier, liczba dzieci i młodzieży niepełnosprawnej uczęszczających do takich placówek,
- stworzeniem odpowiednich warunków uczestnictwa osób niepełnosprawnych w masowych wydarzeniach kulturalnych i sportowych, w celu zwiększenia ich uczestnictwa w życiu miasta i mieszkańców,
- likwidacją barier transportowych poprzez zakup pojazdów dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych, w celu zwiększenia aktywności osób niepełnosprawnych,
- likwidacją barier w komunikowaniu się i w dostępie do społeczeństwa informatycznego, w celu przeciwdziałania wykluczeniu,
- zmniejszaniem skutków niepełnosprawności poprzez likwidowanie barier architektonicznych w mieszkaniach osób niepełnosprawnych,
- wyposażeniem osób niepełnosprawnych w urządzenia i sprzęt, w celu pokonywania barier technicznych (umożliwienie osobom niepełnosprawnym swobodnego poruszania się po mieście).

Na realizatorów Programu wyznaczono Biuro Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (MOPS), placówki edukacyjne i ochrony zdrowia z terenu miasta Łomży oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych. Przewidziano, że źródłami finansowania Programu będą środki: PFRON (przekazywane na realizację ustawowych zadań gmin oraz przeznaczone na finansowanie programów

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.

celowych), budżetu miasta, jednostek budżetowych, organizacji pozarządowych, NFZ, osób niepełnosprawnych, pozyskane z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z innych źródeł. Patronat powierzono zaś: Powiatowej Społecznej Radzie ds. Osób z Niepełnosprawnością, Prezydentowi i Radzie Miejskiej, administracji rządowej, samorządowi województwa podlaskiego, PFRON, organizacjom pracodawców oraz organizacjom pozarządowym oraz mediom (lokalnej prasie, radiu i telewizji).

(dowód: akta kontroli str. 71-93, 124-132)

- b) *Założenia polityki społeczno-gospodarczej miasta Łomża na 2016 rok do priorytetowych działań Miasta zaliczyły m.in. zwiększenie dostępności Urzędu dla osób z niepełnosprawnością – poprzez likwidację barier architektonicznych (montaż drzwi rozsuwanych automatycznie od strony dziedzińca wewnętrznego, instalację tłumacza języka migowego on-line), w ramach współfinansowania ze środków PFRON. Planowano także utworzenie Centrum Pomocy Osób Niepełnosprawnych w Łomży we współpracy z Wydziałem Spraw Społecznych i Zdrowia (rozwój szkoły specjalnej ze szczególnym uwzględnieniem dzieci z autyzmem i zespołem Aspergera, utworzenie nowych poradni terapeutycznych i specjalistycznych).*

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 232)

- c) *Strategię rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016 – 2021 opracował MOPS stosownie do wymogów art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵. W przypadku osób niepełnosprawnych zauważono, że jednym z problemów jest nieprzystosowanie znacznej części osób do „samodzielnego życia, nauki i pracy zawodowej. Osoby niepełnosprawne oczekują od Rady Miejskiej i Prezydenta Łomży (...) skutecznego sposobu udzielania im pomocy, która zaspokoi ich podstawowe potrzeby życiowe (...) Osoby niepełnosprawne napotykały w naszym lokalnym środowisku bariery architektoniczne, urbanistyczne i techniczne np. brak dostępności do budynków użyteczności publicznej, niemożliwość swobodnego i samodzielnego poruszania się w terenie zabudowanym i niezabudowanym, parkingów. Istniejące środowisko lokalne nie uwzględnia w większości potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych o różnego rodzaju schorzeniach”. Było to podstawą do ustalenia w Strategii, że jednym z celów strategicznych będzie aktywizowanie grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym poprzez zwiększenie aktywności społecznej osób starszych i niepełnosprawnych. Jednakże zaproponowane kierunki działań zaradczych – zmniejszenie skutków niepełnosprawności poprzez likwidowanie barier architektonicznych – nie zostały sprecyzowane i nie posiadały wskaźników pomiaru. Z informacji pozyskanej z MOPS oraz z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że nie wskazywano konkretnych działań w zakresie likwidacji barier w dostępności do przestrzeni publicznej, ponieważ są one usuwane na bieżąco w każdych działaniach w zakresie budownictwa i infrastruktury miasta.*

Na realizatorów działań związanych z likwidacją barier architektonicznych w dostępie do przestrzeni publicznej wyznaczono Urząd Miejski, MOPS, Klub Seniora, BZIRON¹⁶, organizacje pozarządowe, Środowiskowy Dom Samopomocy, Dom Pomocy Społecznej oraz Łomżyńskie Rady Seniorów i ds. Osób Niepełnosprawnych.

Przewidziano że realizacja proponowanych celów i działań nastąpi przy wykorzystaniu środków: własnych z budżetu miasta, dotacji, PFRON, z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz pochodzących z funduszy pomocowych Unii Europejskiej (EFS).

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 159-181, 237)

- d) *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Łomża na lata 2017 – 2023 (dalej „LPR”) przyjęty został przez Radę Miejską Łomży¹⁷, na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zakładał on realizację 21 przedsięwzięć, zmierzających m.in. do niwelowania*

¹⁵ Strategię wypracował zespół zadaniowy powołany przez Prezydenta Miasta do opracowania, monitorowania i aktualizacji Strategii. Ustalił on m.in. koncepcję dokumentu, podstawowe cele strategiczne i operacyjne, zatwierdził zaproponowane wskaźniki oraz system monitorowania dokumentu. Zdiagnozował też stałą tendencję zmniejszania się liczby ludności miasta Łomży, przy jednoczesnym zwiększaniu się liczby osób starszych.

¹⁶ Biuro Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁷ Uchwała Nr 371/XLII/17 z 12 lipca 2017 r.

negatywnych zjawisk społecznych zdiagnozowanych na obszarze Łomży, uporządkowania ładu przestrzennego i ożywienia gospodarczego. Przewidywano, że podejmowane działania zwiększą poziom integracji mieszkańców, w tym integracji osób starszych i niepełnosprawnych, a zwłaszcza ich aktywność społeczną i zawodową. Uwzględniono przy tym wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych z mieszkańcami w formie spotkań otwartych, warsztatów, badania opinii mieszkańców, opracowania panelu ekspertów (składającego się z przedstawicieli jednostek miejskich) oraz mobilnego dyżuru konsultacyjnego¹⁸. W trakcie opracowywania dokumentu Urząd nie skorzystał z pomocy podmiotów zajmujących się projektowaniem uniwersalnym, gdyż – jak wyjaśnił Prezydent Miasta – skorzystano z dyspozycji art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁹, umożliwiającej gminom do 2023 roku przyjęcie LPR, bez konieczności uchwalania gminnego programu rewitalizacji. Prezydent Miasta dodał, że wytyczne Ministra Rozwoju z 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014 – 2020 nie nakładają obowiązku korzystania z usług podmiotów zajmujących się projektowaniem uniwersalnym ani nie uzależniają od niego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Uznano więc, że przeprowadzone konsultacje społeczne są wystarczające do skonstruowania programu. (dowód: akta kontroli str. 198-199, 213-215, 252)

Analiza podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykazała, że trzy z 21 skierowanych było na poprawę funkcjonowania seniorów i osób niepełnosprawnych. Dotyczyło to projektów:

1. Łączymy pokolenia (młodzież z seniorami), nakierowanego na zapoznanie osób starszych z podstawami obsługi komputera, telefonu komórkowego i komunikatorami internetowymi, w zamian za przekazanie młodemu pokoleniu doświadczeń seniorów z życia bez komputerów, komórek oraz wiedzy o tradycjach i zwyczajach (prace ręczne, robótki). Realizację działań powierzono MOPS i Świetlicy Caritas w Łomży, a koszt ich organizacji (oszacowany na 140 tys. zł) zostałby sfinansowany ze środków własnych, dotacji i EFS.
2. „Wolontariat 60+”, polegającego na wykorzystaniu potencjału osób starszych w zakresie samopomocy dla osób dorosłych, w tym aktywnego starzenia się. Działania zmierzające do zwiększenia możliwości udziału seniorów w życiu społeczności Łomży i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa seniorów w zakresie rozpoznania ich potrzeb i problemów powierzono MOPS. Koszty ich organizacji, oszacowane na 5 tys. zł, planowano sfinansować ze środków własnych, dotacji lub z EFS.
3. Wykonanie i montaż 100 mebli miejskich (tzw. „przysiadków”), stwarzających na terenie Łomży miejsca do odpoczynku osobom niepełnosprawnym i starszym. Zamierzano je zamontować wzdłuż najczęściej uczęszczanych ulic, co 50 m. Działania zmierzające do poprawy funkcjonalności przestrzeni miejskiej powierzono Urzędowi Miejskiemu, a ich koszt (oszacowany na 150 tys. zł) planowano sfinansować ze środków własnych, dotacji lub z EFS.

(dowód: akta kontroli str. 187-215)

e) *Założenia Polityki Senioralnej* wyznaczały kierunki działań Rady Miejskiej i Prezydenta Łomży (bez określenia ram czasowych i konkretnych źródeł finansowania), które miały zapewnić osobom starszym aktywne i zdrowe starzenie się. W ramach działań instytucjonalnych planowano rozwijać i wspomagać (organizacyjnie i materialnie) świetlice i kluby seniora, centra społecznościowe, ośrodki opieki dziennej dla dorosłych. Koordynację tych działań miał sprawować koordynator ds. polityki senioralnej, powołany przez Prezydenta Miasta. Do rozważenia przedstawiono różne projekty w tym:

- budowę osiedla seniorów, skierowanego do mieszkańców Warszawy w ramach projektu „Zielona Łomża”,

¹⁸ Urząd uzyskał również pozytywną opinię Łomżyńskich Społecznych Rad Seniorów i ds. Osób z Niepełnosprawnością.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1023, ze zm. Ustawa o rewitalizacji weszła w życie 18 listopada 2015 r., z wyjątkiem art. 37, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

- tworzenie miejsc przyjaznych seniorom (skwery, parki), gdzie oprócz siłowni plenerowych powstać mają inne atrakcje, np. podesty do tańca, stoliki do gier planszowych, zadbane trawniki, na których mogą odbywać się zajęcia ruchowe, kino plenerowe,
- wydawanie bezpłatnej gazety dedykowanej seniorom,
- opracowanie niezbędnika seniora, zawierającego wydrukowane w przystępny sposób najważniejsze informacje, telefony i adresy w wersji mobilnej i domowej,
- zorganizowanie grupy seniorów świadczących drobne naprawy, pomoc, sprzątanie mieszkań wieszanie firan, wkręcanie żarówek,
- wdrożenie programu „mieszkajmy razem”, opartego na idei dzielenia mieszkania przez studentów i osoby starsze (po obniżonej cenie obu stronom),

(dowód: akta kontroli str. 216-227)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „*nie wskazywano konkretnych działań w zakresie dostępności przestrzeni publicznej, ponieważ są one realizowane na bieżąco w każdych prowadzonych działaniach w zakresie budownictwa i infrastruktury miasta, które odpowiednio dostosowują zmiany do potrzeb osób starszych i osób z niepełnosprawnościami*”. Prezydent Miasta dodał, że skoncentrowano się na podejmowaniu innych działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych w oparciu o działające w Łomży Klub Seniora i Dom Dziennego Pobytu Senior Wigor, przeciwdziałających ich wykluczeniu i aktywizowaniu. Dotyczyło to głównie wdrożenia Karty Seniora i organizacji imprez integracyjnych, kulturalnych i rekreacyjnych np. w ramach Senioriady.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 237-240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezinventaryzowaniu istniejących w Łomży barier architektonicznych i urbanistycznych utrudniających dostęp osobom starszym i niepełnosprawnym do przestrzeni publicznej. Brak rzetelnych działań inwentaryzacyjnych Urzędu, a w konsekwencji opracowanego planu i harmonogramu ich usuwania utrudniał podejmowanie systematycznych działań zmierzających do poprawy sytuacji seniorów i osób niepełnosprawnych oraz włączanie ich do aktywnego udziału w życiu społeczności Łomży. W dokumentach strategicznych Miasta Łomży, tj. w *Programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2014 – 2020* i *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2016 – 2021* poprzestano bowiem na ogólnych zapisach o „*występowaniu barier architektonicznych, urbanistycznych i technicznych*” oraz konieczności ich usunięcia. Poza jednym skonkretyzowanym działaniem, określonym w *Lokalnym Programie Rewitalizacji na lata 2017 – 2023* (zakup i montaż przysiadków), nie wskazywano konkretnych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 71-77, 83-93 159-181, 187-216, 257)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „*Wydział Inwestycji nie miał zlecenia na wykonanie zarówno planu usuwania barier architektonicznych, inwentaryzacji tych barier oraz harmonogramu ich usuwania ... dokumenty te nie są niezbędne do realizacji inwestycji. Jako obowiązkowe zastosowanie mają aktualne normy prawne w zakresie barier architektonicznych, których przestrzegamy*”. Dodał, że: „*do tej pory Urząd Miejski w zakresie barier w dostępie do przestrzeni publicznej dla seniorów i osób niepełnosprawnych korzystał z wiedzy własnej pracowników oraz mieszkańców, rad społecznych, a wszelkie bariery usuwano w miarę posiadanych środków finansowych, podczas prowadzonych inwestycji. W miarę postępu i rozwoju współpracy Urzędu Miejskiego z radami społecznymi oraz poszerzania procesu partycypacji w przyszłości rozważane będzie także bardziej systemowe podejście do usuwania barier*”.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 237-240, 250-251)

W ocenie NIK, niezbędnym warunkiem do poprawy funkcjonowania osób starszych i niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej Łomży jest rzetelny plan i preliminarz działań zmierzających do usunięcia barier architektonicznych i technicznych. Brak takiego planu uniemożliwia bowiem ocenę skuteczności realizowanych działań, osiągnięcie poprawy dostępności do przestrzeni publicznej i ułatwienie samodzielnego uczestnictwa osób starszych i niepełnosprawnych w życiu społeczności lokalnej. Planem działań na rzecz

poprawy dostępności przestrzeni publicznej może być np. gminny program rewitalizacji, określający harmonogram i budżet inwestycji planowanych w ramach rewitalizacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie uwzględnienie przez Urząd w dokumentach strategicznych wymogu zapewnienia równego dostępu do przestrzeni publicznej wszystkim mieszkańcom, w tym seniorom i osobom niepełnosprawnym. Dokumenty te prawidłowo diagnozują konieczność ograniczania skutków niepełnosprawności i wykluczenia społecznego z uwagi na wiek. Jako nierzetelne NIK ocenia natomiast nieprzeprowadzenie inwentaryzacji barier oraz nieopracowanie planu i harmonogramu realizacji konkretnych zadań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej. Nie służyło to systematyczności i skuteczności przyszłych działań na rzecz poprawy aktywności seniorów i osób niepełnosprawnych w życiu społeczności lokalnej Łomży.

3. Działania na rzecz stworzenia warunków do aktywnego i samodzielnego funkcjonowania osób starszych i niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd określił ogólne zasady kształtowania przestrzeni publicznej, w tym zapewniające udogodnienia dla osób starszych i niepełnosprawnych w prawie miejscowym. W szczególności w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży²⁰ wprowadzono (wynikający z konsultacji z mieszkańcami Łomży) obowiązek uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych przy projektowaniu mieszkań i terenów wypoczynku w obszarach zabudowy wielorodzinnej i usługowej. Zagwarantowano takim osobom:

- wykonanie podjazdów do budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, których posadowienie mogło wynosić maksymalnie 1 m nad poziomem gruntu,
- zapewnienie dostępności do punktów usługowych, zlokalizowanych w budynkach parterowych lub na parterze budynków wielokondygnacyjnych posadowionych maksymalnie od 30 do 45 cm nad poziomem przyległego gruntu,
- obniżenie krawężników i wykonanie sygnalizacji dźwiękowej przy przejściach dla pieszych oraz wydzielenie miejsc postojowych jako niezbędnych elementów modernizacji układu drogowego,
- zapewnienie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych (parkingi pomocnicze dla gości okresowych) w trakcie zagospodarowywania terenów zabudowy jednorodzinnej. (dowód: akta kontroli str. 289-346)

Określając wymogi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i ich wdrażanie, Urząd nie korzystał z wiedzy podmiotów profesjonalnie zajmujących się projektowaniem uniwersalnym, a w dokumentacji czterech inwestycji wytypowanych do badania²¹ brakowało potwierdzenia, że przedsięwzięcia te były konsultowane na etapie projektowania i realizacji z seniorami i osobami niepełnosprawnymi. Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „do tej pory miasto Łomża opierało się na wiedzy własnej ... korzystanie z wiedzy firm specjalistycznych oraz przygotowanie systemowego rozwiązania w dostosowywaniu przestrzeni publicznej do potrzeb seniorów i osób niepełnosprawnych jest uzależnione od zakresu prowadzonych w mieście prac oraz funduszy przeznaczonych na zmianę przestrzeni publicznej”. Dodał, że: „jako obowiązkowe zastosowanie mają aktualne normy prawne w zakresie barier architektonicznych, których przestrzegamy.” (dowód: akta kontroli str. 69-70, 234-240, 250-251)

3.2. Urząd podejmował sukcesywnie działania służące poprawie dostępności obszarów mieszkalnych, użyteczności publicznej, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i transportu miejskiego.

²⁰ Uchwały Rady Miejskiej Łomży Nr 53/XVI/03 z 18 czerwca 2003 r., Nr 167/XXVIII/04 z 17 marca 2004 r., Nr 264/XXXIX/04 z 10 listopada 2004 r., Nr 388/LX/06 z 18 stycznia 2006 r., Nr 399/LXIII/06 z 29 marca 2006 r., Nr 419/LXIV/06 z 26 kwietnia 2006 r., Nr 175/XXVIII/08 z 23 kwietnia 2008 r., Nr 333/XLVI/09 z 24 czerwca 2009 r., Nr 361/L/09 z 28 października 2009 r., Nr 23/VI/11 z 16 lutego 2011 r., Nr 45/IX/11 z 27 kwietnia 2011 r., Nr 154/XXI/12 z 29 lutego 2012 r., Nr 62/XI/15 z 24 czerwca 2015 r.

²¹ Dotyczyło to następujących zadań: dostosowanie budynku na potrzeby Dziennego Domu Senior Wigor, przebudowa ul. Zawadzkiej od Al. Piłsudskiego do ul. Przykoszarowej, budowa Centrum Wypoczynku i Rekreacji Łomżyca oraz budowa boiska wielofunkcyjnego i kortu tenisowego przy Zespole Szkół Mechanicznych i Ogólnokształcących w Łomży.

1. W planach inwestycyjnych uwzględniano konieczność dostosowania lokali mieszkalnych do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych już na etapie ich projektowania. Na wniosek Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Referatu Lokalowego, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej „siwz”)²² zobowiązano wykonawców do spełnienia wymogów dotyczących 16 takich lokali (umieszczenia ich na parterze budynków; z miejscami parkingowymi wydzielonymi w bezpośrednim sąsiedztwie budynków; zapewnienie wejścia bezpośrednio z poziomu chodnika (bez schodów zewnętrznych), pochylniami z poziomu wiatrolapu na parter; oświetlenie typu led uruchamiane czujnikami ruchu, ciagi piesze oraz mieszkania zapewniające swobodne przemieszczanie się osób na wózkach). Każdy lokal wyposażono w toaletę przystosowaną do potrzeb niepełnosprawnych oraz w obniżone progi drzwiowe i wejścia balkonowe.
(dowód: akta kontroli str. 149-158, 160)
 2. Zainicjowano i dofinansowano modernizację taboru Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Łomży. Z informacji pozyskanej z MPK Łomża wynika, że w latach 2016 – 2017 przewozy mieszkańców na wszystkich liniach odbywały się pojazdami odpowiednio oznakowanymi (tablice z nr pojazdu zamontowane na wysokości wzroku, bez stosowania koloru czerwonego i niebieskiego), niskopodłogowymi, z systemem „przykleku”²³, posiadającymi platformy wjazdowe w drzwiach środkowych i bez stopni wewnątrz na całej długości pojazdu. W każdym zastosowano dodatkowe wyciszenie silnika, w celu poprawy słyszalności komunikatów głosowych i ostrzeżeń skierowanych do osób niewidomych i niedowidzących. Pozostali pasażerowie mają możliwość korzystania z komunikatów wyświetlanych na elektronicznych tablicach świetlnych. W ocenie dyrektora MPK wprowadzone ułatwienia spowodowały zwiększenie liczby osób starszych i niepełnosprawnych korzystających z komunikacji miejskiej, wyeliminowały nieszczęśliwe wypadki w pojazdach i poprawiły komfort podróżowania takich osób.
(dowód: akta kontroli str. 135-148)
 3. W ramach wspierania aktywizacji seniorów i osób niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej, Urząd i jednostki organizacyjne Miasta Łomży organizowały m.in. cykliczne imprezy międzypokoleniowe pod nazwą „Senioriada”, „Pierwszy weekend jesieni, weekendem seniora z kulturą” w Muzeum Północno-Mazowieckim w Łomży (w ramach ogólnopolskiej akcji „60+Kultura”, zapoczątkowanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), zrealizowały projekt „ABC zdrowego seniora” (cykl warsztatów i spotkań z ekspertami z dziedziny medycyny i dietetyki), a przy Wyższej Szkole Agrobiznesu w Łomży zorganizowano Uniwersytet Złotego Wieku. Aktywizacją seniorów zajmują się też inne podmioty, m.in. Miejska Biblioteka Publiczna, prowadząca „Akcję: e-motywacja seniorzy rock’ują”; Fundacja „Leonardo”, wdrażająca projekt „Babcia, dziadek i ja”. MOPS z kolei prowadził w ramach Klubu Seniora (dla 150 osób) różnego typu zajęcia i akcje, w tym „Senior czyta dzieciom” (w jednym z łomżyńskich przedszkoli) oraz zorganizował i prowadził zespół muzyczny „Senior-Vita”. Od stycznia 2017 roku Rada Miejska wprowadziła również Program Łomżyńska Karta Seniora, skierowany do mieszkańców Łomży powyżej 60. roku życia, zapewniający im m.in. bezpłatne przejazdy komunikacją miejską, zniżki na spektakle wystawiane w Teatrze Lalek i Aktora w Łomży, zniżki od 10% do 30% na koncerty, spektakle, pokazy i inne wydarzenia organizowane przez Miejski Dom Kultury – Dom Środowisk Twórczych oraz stałą cenę 13 zł na standardowe koncerty Filharmonii Kameralnej im. Witolda Lutosławskiego²⁴.
(dowód: akta kontroli str. 218-219, 228-231)
- 3.3. Realizując zadania na rzecz mieszkańców Łomży, Urząd uwzględniał zadania określone w sposób ogólny w dokumentach strategicznych (*Programu Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych* i *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży*), służące polepszeniu dostępu seniorów i osób niepełnosprawnych do przestrzeni publicznej. W latach 2016 – 2017 zrealizował 48 inwestycji o wartości 29,9 mln zł, których celem była m.in. poprawa dostępności przestrzeni publicznej. Dotyczyły one sfinansowania:

²² SIWZ stanowiły każdorazowo załącznik do umowy z wykonawcą budynków komunalnych.

²³ System obniżający podwozie pojazdu, ułatwiający wejście do autobusu osobom z ograniczeniami ruchowym.

²⁴ Aktualizację katalogu Karty Seniora powierzono Centrum Współdziałania Społecznego Urzędu, który dostępny był na stronach internetowych Urzędu Miejskiego.

- budowy budynku socjalnego z lokalami dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych, przystosowania budynku na potrzeby Dziennego Domu Senior Wigor oraz modernizacji schodów w Teatrze Lalek i Aktora w Łomży,
- budowy lub przebudowy 23 ulic miejskich i parkingów,
- modernizacji i przebudowy ośmiu chodników, ciągów pieszych i sygnalizacji świetlnej,
- modernizacji pomieszczeń i obiektów sportowych w ośmiu jednostkach oświatowych,
- budowy czterech otwartych stref rekreacji, placów zabaw ze strefą rodziców,
- budowy szkieletu miejskiego i rozbudowy cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 245-247, 259-260, 288)

Analizie poddano dokumentację projektowo-wykonawczą czterech wybranych inwestycji.

1. W ramach modernizacji obiektu przy ul. Marii Curie-Skłodowskiej 2 na potrzeby Dziennego Domu „Senior Wigor” (koszt 375 tys. zł), zgodnie z dokumentacją projektową, utwardzono ciąg pieszy (wzdłuż budynku) o równej nawierzchni i szerokości ponad 2 m, posiadający w miejscach przejść dla pieszych obniżenia krawężników do 2 cm. Przed wejściem do budynku urządzono podjazd o długości 0,4 m i szerokości 1,20 m. Do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych dostosowano drzwi wejściowe do budynku i wewnętrzne (bez progów, o szerokości 0,9 m), korytarze i pomieszczenia umożliwiające swobodne poruszanie się i manewrowanie oraz możliwość odpoczynku. Przygotowano też toalety dla osób niepełnosprawnych z odpowiednim wyposażeniem (automatyczny włącznik światła, uchwyty i poręcze, umywalkę z możliwością podjazdu wózkiem inwalidzkim, uchylny kosz na śmieci oraz kran uruchamiany dźwignią). Zapewniono im też odpowiednią przestrzeń manewrową wewnątrz.
2. W wyniku przebudowy ul. Zawadzkiej na odcinku od Al. Piłsudskiego do ul. Przykoszarowej (koszt 3.598,9 tys. zł) zastosowano rozwiązania, przewidziane w dokumentacji projektowej, ułatwiające poruszanie się osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym przemieszczającym się na wózku inwalidzkim oraz niewidzącym i niedowidzącym. Ciągi piesze i jezdne wykonano zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi z kostki betonowej. Ich nawierzchnia była równa i oświetlona. Wyraźnie oddzielono (innym kolorem) ciągi piesze od ścieżek rowerowych. Przed przejściami dla pieszych ułożono płytki fakturowe, obniżono krawężniki do wysokości 2 cm i zamontowano sygnalizację akustyczną wzbudzaną dotykowo. Na wykonanych przystankach MPK przewidziano miejsce schronienia przed złymi warunkami atmosferycznymi dla osób poruszających się na wózkach.
3. W trakcie budowy Centrum Wypoczynku i Rekreacji Łomżyca (koszt 150 tys. zł) wykonano siłownię zewnętrzną z przyrządami do ćwiczeń, plac zabaw dla dzieci z wyposażeniem, strefę wypoczynku z ławkami dla rodziców oraz boisko wielofunkcyjne. Urządzono też utwardzone ciągi komunikacyjne i zagospodarowano zielen wokół obiektu.
4. W ramach budowy boiska wielofunkcyjnego i kortu tenisowego przy Zespole Szkół Mechanicznych i Ogólnokształcących w Łomży (koszt 759,4 tys. zł, z czego 221,4 tys. zł stanowiły środki Ministerstwa Sportu i Turystyki) wykonano oświetlone boisko wielofunkcyjne o nawierzchni poliuretanowej i trawiasty kort tenisowy, a wokół boisk zamontowano ławki dla widzów²⁵. (dowód: akta kontroli str. 347-373)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Na etapie projektowania i realizacji przez Urząd czterech analizowanych inwestycji nie uwzględniano rozwiązań zapewniających seniorom i osobom niepełnosprawnym

²⁵ Przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie zadania, w Urzędzie przeprowadzono naradę (12 października 2015 r.), w celu ustalenia poprawnego opisu przedmiotu zamówienia, w tym konieczności zwiększenia zakresu robót (w I etapie) o wykonanie utwardzeń ciągów pieszego i jezdnych z zatoką od strony szczytu budynku ZSMiO, celem wykonania dojścia dla osób niepełnosprawnych. Wykonawcy dokumentacji projektowej zapewnili Urząd, że dostępu do obiektu osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich nie będzie ograniczony (zaplanowano bowiem pochylnie umożliwiające pokonanie ewentualnych różnic terenu). Jednocześnie zagwarantowali że dokumentacja projektowa jest kompletna z punktu widzenia celu, któremu ma służyć, została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami i zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego).

dostęp do obiektów i usług świadczonych w przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi.

- a) Nie wyznaczono i nie oznakowano miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych lub wyznaczono takie miejsca w znacznym oddaleniu od zrealizowanych inwestycji, czym naruszono przepisy § 20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶. W przypadku przebudowanego odcinka ul. Zawadzkiej znak pionowy wskazujący miejsce postojowe dla osób niepełnosprawnych przesłonięty był przez drzewo, a na nawierzchni parkingu nie oznaczono takiego miejsca. Pomiar okolicznych miejsc parkingowych, wykazał, że żadne z nich nie spełniało kryteriów miejsca postojowego dla osoby niepełnosprawnej (2,5 m zamiast 3,6 m). Pierwsze dwa stanowiska postojowe od strony ul. Sybiraków spełniały wymagane kryteria, jednakże nie zostały oznakowane (znakami pionowymi i poziomymi). W dniu oględzin parkowały na tych miejscach pojazdy prywatne bez uprawnień do parkowania w miejscach wyznaczonych dla pojazdów kierowanych przez osoby niepełnosprawne. W przypadku okolic Dziennego Domu Senior Wigor, boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół Mechanicznych i Ogólnokształcących oraz Centrum Rekreacji i Wypoczynku Łomżyca miejsca postojowe dla niepełnosprawnych wyznaczono w znacznym oddaleniu (ponad 100 m) od obiektów.
- b) Wykonano ciąg pieszcy do obiektu w sposób utrudniający dostęp do boiska wielofunkcyjnego i uniemożliwiający skorzystanie z kortu tenisowego przy ZSMiO osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózku inwalidzkim. Wykonawca inwestycji wybudował bowiem podjazd i chodnik od strony szczytu obiektu o szerokości 1,5 m, tj. o 0,5 m mniejszej od wymaganej (2 m), z miejscowym zawężeniem do 0,9 m (z uwagi na szafkę transformatorową). Nie wykonał również podjazdu lub pochylni z poręczami, łączącego boisko wielofunkcyjne z sąsiednim kortem tenisowym. Różnica poziomów między boiskami wynosiła około 1,2 m i wymagała pokonania sześciu stopni. Przyjęte rozwiązania były niezgodne z wymogami określonymi przepisami § 44 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁷.

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że w przypadku przebudowy ul. Zawadzkiej ponownie zostanie przeanalizowane oznakowanie parkingu i zlecone poprawienie oznakowania znakami pionowymi i poziomymi wyznaczonych miejsc parkingowych (mylnie ustawiony znak pionowy zostanie przeniesiony na właściwe miejsce). W pozostałych przypadkach w kolejnych etapach inwestycji zostaną urzędzone miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych, a w ZSMiO poprawiony będzie dojazd do boisk i połączenie między boiskami. Przebudowane będą schody (wykonana zostanie pochylnia) ułatwiające dojście do kortu osobom niepełnosprawnym. (dowód: akta kontroli str. 287-288, 361-376)

2. Oględzin czterech wybranych zadań, przeprowadzone z udziałem specjalisty²⁸ wykazały, że przy realizowanych inwestycjach Urząd pominął część rozwiązań (w tym wynikających z zasad dobrej praktyki i specyficznych potrzeb osób o ograniczonej sprawności²⁹) ułatwiających dostęp i korzystanie z obiektów osobom niepełnosprawnym z dysfunkcjami sensorycznymi innymi niż ruchowe.

- a) W przypadku dostosowania budynku na potrzeby Dziennego Domu Senior Wigor brakowało:

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

²⁷ Dz. U. z 2016r. poz. 124.

²⁸ Powołanego w trybie art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524). Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

²⁹ Por. np.: Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom. Poradnik RPO. Autor: dr hab. inż. arch. Marek Wysocki. Warszawa 2015 lub Dostępna przestrzeń publiczna. Samorząd Równych Szans. Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego. Autor: dr hab. inż. arch. Marek Wysocki. Kraków 2009.

- czytelnej informacji na zmodernizowanym budynku, a na fasadzie – tablicy o przeznaczeniu obiektu, co może powodować dezorientację osób starszych i niepełnosprawnych w szczególności z dysfunkcją wzroku,
 - oznakowania konturowego krawędzi ciągów pieszych i wejść do poszczególnych pomieszczeń w budynku (dotyczyło to także wyraźnego oznakowania piktogramami lub napisami informacji o przeznaczeniu poszczególnych pomieszczeń w obiekcie – w szczególności wejście do toalety dla osób z dysfunkcją wzroku było identyczne jak wejście do każdego innego pomieszczenia),
 - oznakowania naprowadzającego, informującego i ostrzegawczego, bowiem wewnątrz budynku łącznie z drzwiami pomalowano w szarym neutralnym kolorze,
 - instalacji alarmowo-przyzywowej oraz uchylnego lustra w toalecie, dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. wyposażenia poprawiającego osobom niepełnosprawnym poczucie bezpieczeństwa i komfortu użytkowania toalety.
- b) W przypadku przebudowy ul. Zawadzkiej od Al. Piłsudskiego do ul. Przykoszarowej brak było:
- oznakowania bezpiecznego przejścia dla pieszych tzw. „zebry” (wykonawca inwestycji oznaczył bowiem na skrzyżowaniu ul. Sybiraków z ul. Zawadzką przejście dla pieszych znakiem pionowym oraz płytami „bąbelkowymi”, jednakże nie uzupełnił takiego oznakowania na nawierzchni jezdni o tzw. „zebry”; co jest szczególnie niebezpieczne dla osób niepełnosprawnych z dysfunkcją wzroku, które mogą być przekonane, że są na oznakowanym i bezpiecznym przejściu dla pieszych),
 - czytelnej informacji o kursowaniu autobusów MPK na przystankach.
- c) W przypadku Centrum Wypoczynku i Rekreacji Łomżyca brakowało:
- połączenia wybudowanych, utwardzonych chodników, łączących poszczególne strefy obiektu (np. przejście z części obejmującej siłownię na świeżym powietrzu do boiska wielofunkcyjnego z konieczności odbywa się ścieżką trawiastą, z licznymi ubytkami), a strefa wypoczynku nie posiada utwardzonej nawierzchni umożliwiającej osobom niepełnosprawnym dotarcie do umieszczonych tam ławek parkowych, które nie posiadały ponadto oparc i podłokietników,
 - ułatwień dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim przy wejściu na boisko wielofunkcyjne, ponieważ różnica poziomów między chodnikiem i nawierzchnią boiska wynosiła 12 cm.
- d) W przypadku boiska wielofunkcyjnego i kortu tenisowego przy ZSMiO ławki wypoczynkowe ustawione przy boisku pozbawione były oparc i podłokietników.
(dowód: akta kontroli str. 347-373)

Obiekty użyteczności publicznej, które wybudowano, wyremontowano, przebudowano lub w których zmieniono sposób użytkowania po 1 stycznia 1995 r., muszą być dostępne dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, a zatem również dla osób z dysfunkcjami innymi niż fizyczne. Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Osoby niepełnosprawne mają prawo m.in. do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym dostępu do urzędów i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji i możliwości komunikacji międzyludzkiej. Wskazując te prawa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie³⁰.

Naczelnik Wydziału Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że w przypadku robót dostosowawczych w budynku na potrzeby Dziennego Domu Senior Wigor oznakowanie budynku „nie było w zakresie wykonania zadania i będzie możliwe dopiero po wykonaniu prac

³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

elewacyjnych ... remont elewacji Wydział Inwestycji uzgodni z zarządcą budynku ... Wspólnotą Mieszkaniową". Dodał, że prace budowlane w obiekcie wykonano w oparciu o projekt budowlany, który w jego ocenie „zawierał niezbędne wymagania przystosowania pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych”. W jego ocenie to użytkownik „powinien we własnym zakresie dostosować pomieszczenia o niezbędne oznakowania, emblematy, piktogramy oraz niezbędne wyposażenie dla osób niepełnosprawnych (niewidzących czy też niedowidzących)”. Stwierdził, że w przypadku przebudowanej ul. Zawadzkiej, Wydział Inwestycji zleci zarządcy drogi rozwiązanie problemu bezpiecznego przejścia dla pieszych, a Straży Miejskiej zasygnalizuje konieczność bacznej obserwacji ww. terenu. Stwierdził, że w przypadku Centrum Wypoczynku i Rekreacji Łomżyca zadanie było realizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego i w zakresie zgłoszenia dokonanego przez mieszkańców. Zaznaczył, że w trakcie realizacji kolejnych etapów bariery architektoniczne zostaną usunięte, tj. utwardzone zostaną ciągi komunikacyjne, dojścia do ławek, poprawione zostanie wejście na boisko. (dowód: akta kontroli str. 287-288, 374-376)

3. W regulaminie przewozu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Łomży niejednoznacznie uregulowano sprawę zwolnienia osoby niepełnosprawnej z obowiązku przewożenia w kagańcu psa asystującego. Obecny zapis nakazuje przewozić psy większe trzymając je na smyczy i w kagańcu. Zgodnie z przepisami art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. (dowód: akta kontroli str. 142)

Ocena cząstkowa

Zwiększeniu dostępności do usług i ułatwieniu poruszaniu się po terenie miasta Łomża miały służyć sukcesywnie podejmowane działania w tym zakresie. Nie były one jednak skuteczne, ponieważ w trakcie ich wykonania popełniono wiele błędów. Negatywnie należy również ocenić pominięcie w trakcie prowadzonych inwestycji rozwiązań wspomagających potrzeby osób z dysfunkcjami innymi niż ruchowe.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Podjęcie działań zmierzających do zinventaryzowania barier w przestrzeni publicznej na terenie Miasta oraz do opracowania – z udziałem osób starszych i niepełnosprawnych – planu i harmonogramu likwidacji tych barier z uwzględnieniem potrzeb osób z różnymi dysfunkcjami.
2. Usunięcie barier dla osób z niepełnosprawnościami sensorycznymi korzystających z Dziennego Domu Senior Wigor oraz z Centrum Rekreacyjno-Wypoczynkowego Łomżyca.
3. Wydzielenie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na parkingu przy ul. Zawadzkiej oraz w pobliżu Dziennego Domu Senior Wigor, Centrum Rekreacyjno-Wypoczynkowego Łomżyca i boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół Mechanicznych i Ogólnokształcących.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

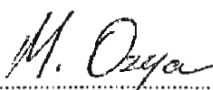
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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.

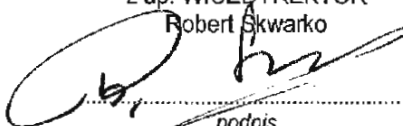
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 22 grudnia 2017 r.

Kontroler
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis