



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.025.02.2017

P/17/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

31.01.2018

31.01.2018

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 Łodzi.
Kontrolerzy	Dariusz Krawczyk – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli LLO/178/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r. Dominik Gołacki – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli LLO/187/2017 z dnia 13 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str.1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodzi ul. Piotrkowska 104 (kod 90-926), zwany dalej „Urzędem” lub „UMŁ”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi od dnia 6 grudnia 2010 r.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Miasto Łódź przyjęło rozwiązania organizacyjne, standardy sprzyjające tworzeniu przestrzeni publicznej dostępnej dla osób starszych i niepełnosprawnych.

Miasto współpracowało z organizacjami osób starszych i niepełnosprawnych oraz konsultowało z nimi projekty planowanych inwestycji, a ponadto rozpoznawało i na bieżąco reagowało na zgłaszane potrzeby mieszkańców. Opracowane dokumenty strategiczne Miasta określały kierunki i działania zmierzające do usunięcia barier w przestrzeni miejskiej uwzględniające potrzeby wszystkich użytkowników z różnymi dysfunkcjami (ruchu, słuchu lub wzroku)

Przy projektowaniu i realizacji części inwestycji miasto nie zabezpieczyło jednak zastosowania w pełni rozwiązań, zapewniających osobom starszym i niepełnosprawnym warunki korzystania z przestrzeni publicznej na zasadzie równości z innymi osobami.

Jako niezgodne z przyjętymi zasadami, NIK ocenia prace Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej. NIK zauważa również, że działania Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej na rzecz zwiększenia zaangażowania Komisji, były nieskuteczne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Liczba mieszkańców Łodzi w okresie 2000-2016 wykazywała tendencję malejącą². Jednocześnie wzrasta liczba mieszkańców w wieku powyżej 60 lat³. Odsetek mieszkańców w tej grupie wiekowej systematycznie wzrastał i wynosił: w 2000 r. – 9,8%, w 2010 r. – 25,3% a w 2016 r. – 30,3% ogółu mieszkańców miasta.

(Dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.1. Dla zapewnienia realizacji zadań związanych z pobudzeniem aktywności obywatelskiej osób starszych na rzecz lokalnej społeczności oraz wzmocnieniem współpracy międzypokoleniowej, Rada Miejska w Łodzi powołała Miejską Radę Seniorów⁴ (zwaną dalej Radą) i nadała jej statut. Celem działania Rady było zapewnienie seniorom wpływu na sprawy dotyczące społeczności oraz reprezentowanie interesu seniorów wobec władz Miasta. Rada – zgodnie ze statutem – stanowi organ opiniotwórczy, doradczy i inicjatywny dla władz Miasta Łodzi. Zdefiniowane w statucie zadania Rady, obejmowały m.in.:

- współpracę z władzami Miasta Łodzi przy rozstrzyganiu o istotnych oczekiwaniach i potrzebach ludzi starszych,
- inicjowanie działań na rzecz seniorów,
- konsultowanie i ustalanie priorytetowych zadań w perspektywie krótko- i długookresowej,
- monitorowanie potrzeb łódzkich seniorów,
- wydawanie opinii i formułowanie wniosków w sprawach służących rozwojowi działalności na rzecz seniorów,
- zgłaszanie uwag do aktów prawa miejscowego,
- inicjowanie działań mających na celu upowszechnianie współpracy Miasta Łodzi ze środowiskiem osób starszych,
- informowanie społeczności o szczególnych kierunkach działalności podejmowanych przez służby miejskie i partnerów pozarządowych na rzecz środowiska seniorów
- umacnianie międzypokoleniowych więzi społecznych, współpracy, dialogu i zrozumienia pomiędzy generacjami,
- upowszechnianie wiedzy o potencjale społecznym osób starszych, oczekiwaniach i potrzebach tej grupy, konieczności wpływu na decyzje podejmowane przez władze lokalne.

W skład Rady wchodziło 15 osób, które ukończyły 60. rok życia, wybranych na Walnym Zebraniu, spośród kandydatów zgłoszonych przez przedstawicieli

² W roku 2000 – 798 418 mieszkańców, w roku 2016 – 696 503 mieszkańców,

³ W roku 2000 – 78 379 osób w wieku powyżej 60 lat, w roku 2016 – 211 446 osób powyżej 60 lat,

⁴ Uchwała Nr VII/104/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 lutego 2015 r. W okresie wcześniejszym Miejska Rada Seniorów działała na podstawie uchwały Nr XXV/403/11 Rady Miejskiej z dnia 26 października 2011 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów, zmienionej uchwałą Nr XXXV/660/12 z dnia 14 marca 2012 r.

podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące uniwersytet trzeciego wieku. Skład osobowy Rady ogłaszany był w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta. Członkowie Rady pełnią swoje funkcje społecznie.

(Dowód: akta kontroli str. 7-16)

W latach 2016-2017 odbyło się łącznie 12 posiedzeń Rady⁵. Podejmowane tematy – poza zagadnieniami o charakterze organizacyjnym funkcjonowania Rady oraz zagadnieniami dotyczącymi różnych świadczeń oferowanych osobom starszym – dotyczyły również dostępności osób starszych do przestrzeni publicznej. W tym zakresie m.in. Rada omawiała z przedstawicielami Wydziału Budynków i Lokali Urzędu obowiązujące zasady i problemy występujące przy zamianie mieszkań przez osoby starsze, opiniowała wnioski osób 60+ o zmianę lokali⁶, w 2016 r. wystąpiono z protestem dotyczącym likwidacji ulicznych kiosków na terenie miasta, podjęto prace nad wnioskiem do Rady Miejskiej w Łodzi, dotyczącym realizacji programu pn. „Mia100 Ławek”, którego założonym celem jest wyposażenie dróg w osiedlach mieszkaniowych w ławki, co ułatwi seniorom samodzielne dotarcie do osiedlowych centrów handlowo-usługowych.

(Dowód: akta kontroli str. 17-88)

Na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Dla seniorów” prezentowane były bieżące informacje, realizowane projekty, a także informacje m. in. o działalności Miejskiej Rady Seniorów, klubów seniora, uniwersytetów trzeciego wieku. W zakładce dostępny był również Informator 60+ będący kompendium wiedzy na temat różnych dziedzin życia, dotyczących najstarszych Łódzian.

(Dowód: akta kontroli str. 89-92)

Prezydent Miasta wystąpiła⁷ do dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu z zaleceniem konsultowania z Radą wszystkich projektów przedsięwzięć i działań, a także tworzonych strategii i dokumentów, które mogą mieć wpływ na realizację polityki Miasta w zakresie poprawy jakości życia osób starszych.

(Dowód: akta kontroli str. 93)

W latach 2016-2017 w ramach współpracy Urzędu z Radą, m.in.:

- Biuro Prawne zaoferowało pomoc prawną i oddelegowało do obsługi Rady radcę prawnego.
- Biuro Strategii Miasta zaprosiło przedstawiciela Rady do prac Zespołu do spraw Opracowania Łódzkiej Polityki Demograficznej.
- Wydział Kultury omawiał z przedstawicielami Rady inicjatywy dotyczące organizowanych przedsięwzięć, przekazywał zaproszenia na wydarzenia adresowane do seniorów (debata wiceprezydenta Miasta i przedstawicieli łódzkich instytucji kultury z Seniorami, Akademia Kultury Seniora, produkcje w ramach kampanii „60+ Czas na kulturę”).

⁵ w 2016 - siedem, w 2017 - pięć

⁶ 56 w 2016 r, i 69 w 2017 r. wniosków zaopiniowanych pozytywnie, 2 wnioski w 2017 r z opinią negatywną

⁷ Pismo z dnia 15 grudnia 2016 r.

- Zespół ds. Seniorów przy Wydziale Zdrowia współpracował z Radą przy organizacji wydarzeń dla seniorów, tworzeniu projektów publikacji dotyczących seniorów oraz podejmował działania w sprawach zgłaszanych przez Radę potrzeb.
- Konsultacji z Radą poddany był projekt pt. „Seniorzy na Fabrycznym”, w ramach którego zorganizowano dla osób 60+, oraz osób niepełnosprawnych udział w otwarciu nowego dworca, w tym zwiedzanie obiektu z przewodnikami.

(Dowód: akta kontroli str. 94)

1.2. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi⁸ powołana została Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej. Jako główny cel działalności Komisji przyjęto tworzenie warunków, aby Łódź stała się miastem uniwersalnym, przyjaznym wszystkim mieszkańcom bez względu na wiek, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb seniorów i specyfiki współpracy międzypokoleniowej.

Do składu Komisji powołano przedstawicieli zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, prowadzące działalność statutową na rzecz współpracy międzypokoleniowej oraz dwóch pracowników Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu.

W ujętym w zarządzeniu katalogu zadań Komisji – będącej zespołem o charakterze inicjatywno-doradczym – wymieniono m.in.:

- inicjowanie obywatelskich dyskusji dotyczących celów, zakresu oraz form i sposobów prowadzenia międzypokoleniowej współpracy,
- określenie potrzeb społecznych w zakresie tej współpracy,
- konsultowanie i opiniowanie na wszystkich etapach powstawania projektów dokumentów, dokumentów strategicznych i aktów prawnych dotyczących w merytorycznym zakresie polityki demograficznej, problemów współpracy międzypokoleniowej, wymiany wiedzy, doświadczeń i umiejętności,
- współpracę z Miejską Radą Seniorów na rzecz stworzenia optymalnych warunków działań promujących i wspierających aktywność seniorów, a szczególnie podejmowanie przez nich wyzwań społecznych i obywatelskich,
- współpracę z innymi komisjami dialogu obywatelskiego w zakresie obywatelskich inicjatyw zmierzających do uczynienia Łodzi nowoczesnym miastem uniwersalnym, przyjaznym wszystkim mieszkańcom, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb seniorów,
- kształtowanie i promocja nowego, odpowiadającego wyzwaniom współczesności modelu zachowań i ról społecznych osoby starszej.

(Dowód: akta kontroli str. 95-97)

Tryb działania Komisji określony został w zarządzeniu Prezydenta Miasta w sprawie trybu powoływania, sposobu organizacji i działania komisji dialogu obywatelskiego

⁸ Zarządzenie Nr 5678/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie powołania Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej – zwanej dalej Komisją

w Mieście Łodzi⁹. Obsługę techniczno-organizacyjną Komisji zabezpieczał Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu. Na portalu Urzędu w zakładce dotyczącej komisji dialogu obywatelskiego, na stronie Komisji umieszczane były informacje o działaniach Komisji, jej pracach, podejmowanych uchwałach.

Komisja – zgodnie z zarządzeniem w sprawie działania komisji dialogu obywatelskiego – prowadzi działalność na posiedzeniach zwoływanych co najmniej raz na kwartał. Komisja zobowiązana była przekazywać na wskazany przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu adres e-mail sprawozdania z posiedzeń. Komisja zobowiązana była również do przekazania Prezydentowi, w terminie do 31 stycznia sprawozdanie z działalności w roku poprzednim.

(Dowód: akta kontroli str. 98-101)

Na stronie Komisji zamieszczonych zostało osiem protokołów z posiedzeń komisji odbytych w okresie od lutego 2014 r. do kwietnia 2015 r.

W sprawozdaniu z działalności w roku 2016, wykazano realizację przez Komisję takich działań jak:

- konsultacja wniosków do budżetu obywatelskiego dotyczących rozwiązywania problemów demograficznych, poprawy jakości życia osób starszych, współpracy międzypokoleniowej, udzielanie wsparcia w przygotowaniu wniosków przez osoby starsze a także głosownia z wykorzystaniem internetu,
- spotkania ekspertów oraz konsultacje z mieszkańcami dokumentu strategicznego dotyczącego najważniejszych wyzwań demograficznych Łodzi, w ramach programu „Łódź łączy pokolenia – łódzka polityka demograficzna”,
- koncepcja stworzenia Centrum Inicjatyw Międzypokoleniowych, miejsca na spotkania różnych grup wiekowych pozwalających m.in. na wymianę własnych doświadczeń, wzajemne wsparcie i tworzenie warunków do współpracy,
- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu poprzez organizację warsztatów „Senior w sieci” oraz zajęcia komputerowe w różnych miejscach aktywności seniorów,
- współpraca z Miejską Radą Seniorów w Łodzi, ,
- współuczestnictwo w cyklicznej imprezie „Senioralia 2016”, dedykowanej łódzkim seniorom,
- prezentacja przez przedstawicieli Komisji działań na rzecz pokolenia 60+, w audycji „Czas seniorów”, nadawanej na antenie Radia Łódź,
- promocja, wspieranie i w miarę możliwości monitorowanie działań organizacji realizujących projekty w ramach rządowego programu Aktywność Społeczna Osób Starszych.

W latach 2016-2017 Komisja nie podejmowała uchwał.

(Dowód: akta kontroli str. 102-106)

1.3. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi¹⁰ w lipcu 2017 r. utworzone zostało samodzielne stanowisko – Rzecznik ds. Seniorów. Utworzenie stanowiska

⁹ Zarządzenie Nr 4129/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 9 maja 2013 r. w sprawie trybu powołania, sposobu organizacji i działania komisji dialogu obywatelskiego w Mieście Łodzi, zwane dalej zarządzeniem w sprawie działania komisji dialogu obywatelskiego

¹⁰ Zarządzenie nr 6531/VI/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 18 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi

rzecznika, było wnioskowane przez Miejską Radę Seniorów¹¹. W grudniu 2017 r. rozstrzygnięto nabór i wskazano pracownika na samodzielne stanowisko Rzecznika ds. Seniorów w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Prezydenta Urzędu Miasta Łodzi. Rzecznikowi powierzono zadanie reprezentowania interesów środowiska osób starszych, w tym m.in.:

- monitorowanie, diagnozowanie problemów społecznych i potrzeb seniorów,
- inicjowanie i udział w opracowaniu projektów adresowanych do seniorów oraz monitorowanie ich realizacji – pełnienie roli konsultacyjnej w przedsięwzięciach mających wpływ na poziom i jakość życia seniorów,
- doradztwo i upowszechnianie informacji o trybie załatwiania spraw, wspieranie seniorów w kontaktach z instytucjami publicznymi,
- podejmowanie interwencji w istotnych sprawach, będących we właściwości komórek Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta,
- współpraca z instytucjami i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz seniorów,
- informowanie o programach rządowych dla seniorów i propagowanie w mediach problematyki senioralnej.

W katalogu zadań ustalonych dla Rzecznika ds. Seniorów wymieniono również współpracę z Miejską Radą Seniorów w Łodzi.

(Dowód: akta kontroli str. 107-118)

1.4. Działanie w obronie interesów osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych, wspieranie osób niepełnosprawnych w działaniach administracji, współpracy z urzędami, instytucjami, oraz organizacjami pozarządowymi, występowanie z inicjatywą i wnioskami oraz wydawanie opinii w sprawach mających znaczenie w życiu osób niepełnosprawnych były m.in. zadaniami realizowanymi przez Oddział ds. Osób Niepełnosprawnych – Rzecznika Osób Niepełnosprawnych.

Pracownicy Oddziału udzielali indywidualnych informacji w zakresie ulg i uprawnień przysługujących osobom z niepełnosprawnościami, porad prawnych, opracowali informatory dotyczące problematyki osób z różnymi dysfunkcjami, prowadzili działania mające na celu wsparcie finansowe, propagowanie działalności artystycznej osób niepełnosprawnych, wspierano organizacje pozarządowe w realizacji zadań publicznych, osoby niesłyszące w kontaktach z komórkami organizacyjnymi Urzędu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 119-126)

1.5. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi¹², w 2015 r. została powołana na kadencję 2015- 2019 Miejska Społeczna Rada do spraw Osób Niepełnosprawnych w Łodzi. Do zakresu działania Rady ds. Osób Niepełnosprawnych, należały zadania ustalone art. 44b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

¹¹ Uchwała nr 18/2016 z dnia 13 września 2016 r.

¹² Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1634/VII/15 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Społecznej Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych w Łodzi, zwana dalej Radą ds. Osób Niepełnosprawnych

osób niepełnosprawnych¹³ (m.in. opiniowanie: projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych).

(Dowód: akta kontroli str. 127)

Narzędziem służącym realizacji zadań było m.in. zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, do zasięgania opinii Rady ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie projektów: inwestycji budowlanych dotyczących budynków użyteczności publicznej, inwestycji drogowych, innych inwestycji (np. komunikacyjnych) mogących mieć wpływ na uczestnictwo środowiska osób niepełnosprawnych w życiu społecznym¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 128)

W okresie objętym kontrolą Rada ds. Osób Niepełnosprawnych wydała opinie dla 65 projektów zadań inwestycyjnych. W ramach opiniowanych zadań 20 dotyczyło rewitalizacji obszarowej, ustalonej w Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Łodzi¹⁵. W wydawanych opiniach zgłaszane były sugerowane rozwiązania, uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych z różnymi dysfunkcjami.

(Dowód: akta kontroli str. 129-247)

Rada ds. Osób Niepełnosprawnych podejmowała również działania w sprawach występowania barier architektonicznych, zgłaszanych przez mieszkańców miasta. W latach 2016-2017 dotyczyło to m.in. braku podjazdu dla wózków przed wejściem do instytucji, braku miejsc parkingowych przy cmentarzu, braku podjazdu dla wózków na przystanek autobusowy, trudności w poruszaniu się wewnątrz szpitala, ograniczonej dostępności do sklepu medycznego.

(Dowód: akta kontroli str. 248-261)

1.6. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi¹⁶ w 2013 r. powołana została – jako zespół o charakterze inicjatywno-doradczym – Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych i rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami. Zadaniem KDO ds. osób niepełnosprawnych było m. in.:

- wyrażanie stanowisk na temat dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez organy Miasta w zakresie wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych i rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami,
- współpraca z Wydziałem Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu w celu polepszenia efektywności działań kierowanych do mieszkańców,

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych Dz. U. z 2016 r. poz. 2046 ze zm.

¹⁴ Zarządzenie nr 660/VI/11 prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie opiniowania projektów inwestycyjnych Miasta Łodzi przez Miejską Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych, uchylone zarządzeniem nr 7356/VII/17 z dnia 6 grudnia 2017 r.

¹⁵ Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi

¹⁶ Zarządzenie nr 5293/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie powołania Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych i rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami, zwanej dalej KDO ds. osób niepełnosprawnych.

– występowanie do organów Miasta z wnioskami w zakresie swojej działalności.

(Dowód: akta kontroli str. 262-267)

Opracowanie dokumentów ustalających działania poprawiające dostępność przestrzeni publicznej dla seniorów i osób niepełnosprawnych, poprzedzały diagnozy dotyczące m.in. problematyki demograficznej, spraw osób starszych i niepełnosprawnych oraz jakości przestrzeni publicznych w Strefie Wielkomiejskiej. W obszarze problematyki demograficznej wskazywano na pilną potrzebę przeciwdziałania w mieście kryzysowi demograficznemu, zarówno poprzez działania zapobiegawcze (wspierające dzietność, promujące osiedlanie się w Łodzi, zatrzymujące emigrację), jak i dostosowawcze (poprawiające sytuację seniorów i aktywizujące ich środowisko).

(Dowód: akta kontroli str. 300-315)

Działania podejmowane w kontrolowanym okresie przez KDO ds. osób niepełnosprawnych obejmowały m.in.: uczestniczenie w opracowaniu Standardu Dostępności Miasta Łodzi, konsultowanie Gminnego Programu Rewitalizacji, w kontekście społecznym (mieszkania chronione, usługi asystenckie, działania aktywizujące), monitorowanie wdrażania Powiatowego Programu na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi

(Dowód: akta kontroli str. 268-270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2016-2017 Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej nie odbywała posiedzeń w trybie ustalonym zarządzeniem w sprawie działania komisji dialogu obywatelskiego. W latach 2016-2017 Komisja nie przekazywała do Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych protokołów z posiedzeń (na stronie Komisji zamieszczonych zostało osiem protokołów z posiedzeń komisji, odbytych od lutego 2014 r. do kwietnia 2015 r.)

Stosownie do § 8 ust. 1 zarządzenia w sprawie działania komisji dialogu obywatelskiego, Komisja zobowiązana była do odbywania posiedzeń minimum raz na kwartał. Sprawozdania ze swoich posiedzeń oraz informacje o kolejnym posiedzeniu, Komisja zobowiązana była przekazywać na adres e-mailowy Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych.

Nierealizowanie obowiązków w zakresie odbywania posiedzeń Komisji w wymaganych terminach – stosownie do § 13. ust. 1 zarządzenia w sprawie działania komisji dialogu obywatelskiego – stanowi przesłankę do rozwiązania komisji dialogu obywatelskiego. Rozwiązanie komisji (§ 13 ust. 2) następuje w drodze zarządzenia Prezydenta, na wniosek kierownika komórki organizacyjnej (w omawianym przypadku Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych).

Według wyjaśnień po. Kierownika oddziału ds. polityki senioralnej, zwracano przewodniczącej Komisji uwagę na obowiązki dotyczące prac Komisji, w tym obowiązek odbywania posiedzeń, dokumentowania ich przebiegu i przekazywania protokołów do wydziału zapewniającego obsługę techniczno-organizacyjną Komisji. Przewodnicząca Komisji w sprawozdaniu za 2016 r. wskazywała na małe zaangażowanie niektórych członków Komisji w jej prace. Brak możliwości zgromadzenia członków Komisji – mimo przekazywanych zaproszeń, kontaktów

telefonicznych – według przewodniczącej było przyczyną nierealizowania obowiązku pracy Komisji na posiedzeniach. Zdaniem Przewodniczącej, pomimo, iż działania członków Komisji nie mają charakteru regularnych spotkań, spełniają swoje zadanie i pozwalają na realizowanie celów, dla jakich Komisja została powołana.

(Dowód: akta kontroli str. 273-274)

Zdaniem zastępcy dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, pomimo braku formalnych spotkań, zadania Komisji były realizowane. W złożonym wyjaśnieniu podano, że dla zwiększenia aktywności Komisji, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych opracował listę tematów oraz działań, które planuje skonsultować z Komisją w 2018 roku. Jednocześnie rozważane jest wprowadzenie zmian w dotychczasowych zapisach dotyczących spotkań Komisji Dialogu Obywatelskiego. Mają one dotyczyć rezygnacji z obowiązku odbywania regularnych spotkań, na rzecz kontaktu i konsultowania spraw, którymi zajmują się poszczególne Komisje. Formuła tradycyjnych, personalnych spotkań, przy istniejących możliwościach elektronicznego kontaktu i wymiany informacji, nie jest niezbędna.

(Dowód: akta kontroli str. 542-545)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Statucie Miejskiej Rady Seniorów nie określono narzędzi służących do realizacji ustalonych zadań. Zdaniem NIK wskazanie w tym dokumencie, dostępnych form działania (np. zapisy dotyczące: delegowania członków Rady na sesje Rady Miejskiej i posiedzenia jej komisji; wyrażanie opinii w sprawie projektów uchwał Rady Miejskiej dotyczących spraw seniorów) określiłoby wzajemne relacje współpracy Urząd - Rada i mogłoby zwiększyć efektywność udziału tej grupy społecznej w funkcjonowaniu miasta. NIK zwraca uwagę, że wskazanie katalogu narzędzi dla realizacji ustalonych celów jest rozwiązaniem stosowanym w przypadku innych organów doradczych np. w statucie Młodzieżowej Rady Miejskiej w Łodzi¹⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 8-12, 271-272)

Ocena
częstkowa

Miasto rozpoznawało potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Korzystając z doświadczenia starszych i niepełnosprawnych mieszkańców identyfikowało potrzeby tych środowisk w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

Jako niezgodne z obowiązującymi zasadami, NIK ocenia prace Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej. Jednocześnie NIK zauważa, że działania Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej na rzecz zwiększenia zaangażowania wspomnianej Komisji, były nieskuteczne.

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

Opis stanu
faktycznego

Zdiagnozowana przez Urząd, sytuacja demograficzna Miasta oraz utrzymująca się tendencja wzrostu liczby osób starszych, stanowiły podstawę podejmowania działań na rzecz tej grupy społecznej.

¹⁷ uchwały Rady Miejskiej w Łodzi: Nr VIII/127/07 z dnia 28 marca 2007 r., Nr XCI/1605/10 z dnia 7 lipca 2010 r., Nr XLII/816/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 czerwca 2012 r. oraz Nr XC/1839/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 2 lipca 2014 r.

Rada Miejska w Łodzi w czerwcu 2012 r. przyjęła Strategię Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+¹⁸ (zwaną dalej „Strategią”).

(Dowód: akta kontroli str. 277-299)

Ustalone w Strategii cele realizowane były w ramach polityk sektorowych i programów operacyjnych. Uchwalone przez Radę Miejską w Łodzi dokumenty¹⁹ zawierały m.in. działania dotyczące likwidacji barier architektonicznych i społecznych, ograniczających dostęp seniorów i osób niepełnosprawnych do przestrzeni publicznej.

W przyjętych przez Radę Miejską w Łodzi: Polityce społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Polityce Zdrowia dla Miasta Łodzi 2020+” ustalono na kolejne lata szacowane koszty realizacji działań i źródła ich finansowania.

(Dowód: akta kontroli str. 303-313, 562)

„Polityka Miasta Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+”²⁰ w celu operacyjnym Miasto przyjazne lokatorom przewidywała realizację programu Senior, którego zadaniem. była m.in pomoc mieszkaniowa dla osób starszych, zwalniających dotychczas zajmowane mieszkania, nieadekwatne do swoich potrzeb i możliwości finansowych.

W Programie Atrakcyjne Przestrzenie Miejskie 2020+ przyjętym przez Radę Miejską w Łodzi²¹, wskazane zostały kierunki działań dla zapewnienia właściwego podejścia do projektowania przestrzeni publicznych – na poziomie prowadzenia badań (audytu) i implikowania dobrych rozwiązań, uwzględniających potrzeby mieszkańców miasta, w tym dostępność rozumianą jako niewykluczanie żadnej grupy użytkowników przestrzeni, poprzez likwidację barier architektonicznych, elementy wspomagające orientację osobom niewidomym i słabowidzącym, likwidację barier przestrzennych poprzez zapewnienie odpowiedniej liczby i jakości przejść przez arterie komunikacyjne. W oparciu o metodologię opracowaną w powyższym dokumencie wykonano w 2013 i 2014 roku badania jakości przestrzeni publicznych w Strefie Wielkomiejskiej, identyfikujące miejsca wymagające dostosowania do wymogów jakości życia mieszkańców. Wypracowane wnioski były wdrażane w projektach realizowanych w Strefie Wielkomiejskiej Łodzi (sytuowanie woonerfów, publicznych miejsc rekreacji, parków kieszonkowych, rozbudowywanie oferty funkcjonalnej ulic, wprowadzenie zieleni, Program Zielone Polesie itp.)

(Dowód: akta kontroli str. 316-317, 546-561)

Zinwentaryzowanie przestrzeni publicznej dokonane zostało w odniesieniu do terenów objętych Gminnym Programem Rewitalizacji miasta Łodzi²². Powierzchnia

¹⁸ Uchwała nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r.

¹⁹ Uchwała nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Polityki społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, Uchwała nr LIX/1255/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Polityki zdrowia dla Miasta Łodzi 2020+”.

²⁰ Uchwała nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+”

²¹ Uchwała nr XI/211/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Atrakcyjne Przestrzenie Miejskie 2020+

²² Uchwała Nr XXXN/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi, zwanego również Programem,

obszaru objętego rewitalizacją stanowi około 6% całkowitej powierzchni Łodzi i jest zamieszkiwana przez 23 % populacji mieszkańców miasta.

Projekty Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi uwzględniały wnioski z przeprowadzonych spotkań z interesariuszami. W partycypację włączeni byli m.in. przedstawiciele Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Wdrażania Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych i Rozwiązywania Problemów Osób z Niepełnosprawnościami, oraz przedstawiciele Doraźnej Komisji ds. Rewitalizacji Miasta oraz Komisji Dialogu Obywatelskiego.

Projektowana przestrzeń w ramach Programu uwzględniała potrzeby osób starszych i niepełnosprawnych, w tym likwidację występujących barier zarówno architektonicznych, jak i społecznych na rewitalizowanym obszarze. Jako elementy poprawiające jakość obszaru zamieszkania, w Programie wskazano również:

- potrzebę włączenia w kształtowanie przestrzeni wspólnych jak: place, skwery, woonerfy (podwórce miejskie), trakty piesze, parki, zielone enklawy, kameralne miejsca wypoczynku i spotkań, wkomponowane pomiędzy funkcje techniczne przestrzeni miejskiej, mieszkańców w różnym wieku, różnej sytuacji życiowej i zdrowotnej. Ma to służyć wypracowaniu łódzkiego standardu przestrzeni rekreacyjnej dostosowanej do potrzeb łódzian, w szczególności – zgodnej ze standardami projektowania uniwersalnego i zasadami „przestrzeni przyjaznej seniorom”,
- konieczność poprawy wyposażenia obszarów zamieszkania w infrastrukturę drogową z uwzględnieniem preferencji dla ruchu pieszego, rowerowego oraz transportu publicznego oraz z uwzględnieniem traktowania ulicy jako przestrzeni kulturowej, a nie tylko technicznej,
- konieczność określenia w planach miejscowych lokalizacji przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego (celu publicznego),
- podniesienie standardów lokali adekwatnie do potrzeb mieszkańców, w tym osób niepełnosprawnych.

W Programie ustalono harmonogram realizacji procesu rewitalizacji oraz szacunkowe ramy finansowe wraz ze wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych.

Ramowy harmonogram przewidywał podział okresu rewitalizacji (lata 2017-2026) na trzy podokresy trzyletnie pełnej funkcjonalności, poprzedzone rocznym okresem uruchamiania Programu. W pierwszym kwartale każdego okresu przewidziano ocenę realizacji Programu w okresie poprzednim, w tym sprawdzenie stopnia osiągnięcia celów. Harmonogram wdrażania Programu na kolejny okres, podlega opracowaniu w ostatnim półroczu każdego trzyletniego okresu.

W harmonogramie rewitalizacji na 2018 r. ujęte zostały prace obejmujące siedem ulic. W ramach planowanych robót – w zakresie usuwania barier architektonicznych – przewidziano m.in. uspokojenie ruchu, wyniesienie skrzyżowań i przejść dla pieszych.

(Dowód: akta kontroli str. 301, 318-319, 546-561, 562)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Miasto opracowało i wdrożyło programy, w których przewidziano działania uwzględniające potrzeby i oczekiwania osób starszych i niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej

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

Opis stanu
faktycznego

Przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych oraz poprawa jakości życia poprzez zapewnienie im warunków do samodzielnego, pełnego i czynnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym, a także kształtowanie pozytywnych postaw społecznych wobec tej grupy osób, było celem głównym „Powiatowego programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2014-2020”²³.

(Dowód: akta kontroli str. 320-362)

W ramach rehabilitacji społecznej, będącej celem szczegółowym Programu przewidziano m.in. rozwój infrastruktury miasta zintegrowany z potrzebami osób niepełnosprawnych, zapewniający tym osobom dostęp do przestrzeni publicznej. Dla osiągnięcia przyjętego celu podejmowane były działania polegające na:

- likwidowaniu barier architektonicznych w dostępie do budynków Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta (np. budowa podjazdu i remont miejsc parkingowych w przychodniach miejskich, wyposażenie placu zabaw w nawierzchnię pozwalającą na poruszanie się wózka inwalidzkiego i zainstalowanie urządzeń dedykowanych dla osób z różnymi dysfunkcjami umożliwiającymi aktywne uczestniczenie w zabawie z rówieśnikami, zamontowanie tablic z mapą informacyjną wraz z płytką tyflograficzną, umożliwiającą osobom niewidomym orientację przestrzenną w nieznanym otoczeniu),
- likwidowaniu barier architektonicznych w ramach prowadzonych zadań inwestycyjnych na modernizowanym układzie drogowym oraz w ramach prac utrzymaniowych na remontowanych ciągach pieszych, tj.
 - a) w ramach budowy węzła multimodalnego przy dworcu Łódź Fabryczna oraz przebudowy układu drogowego wokół dworca wykonano: budowę podwyższonych peronów komunikacji miejskiej, zintegrowane zostały przystanki komunikacji zbiorowej, zastosowano płytki wskaźnikowe i naprowadzające przy skrzyżowaniach, przejściach, w obszarze przydworcowym oraz w obiekcie dworca, obniżono krawężniki przy przejściach, zbudowano windy, pochylnie, schody ruchome w obiekcie dworca, zamontowano dźwiękowe sygnalizacje przy przejściach,
 - b) w ramach realizowanych inwestycji drogowych obniżono krawężniki przy jezdniach oraz zastosowano płytki kierunkowe,
 - c) wykonano remonty chodników,

²³ Przyjęty uchwałą nr LXXXIII/1747/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2014 r, zwany dalej „Programem”

- d) wykonano budowę nowych i dokonano przebudowy istniejących peronów przystankowych dostosowując je do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- e) w ciągach pieszo-rowerowych stosowano rozwiązania pozwalające osobom niewidomym odróżnianie chodnika od ścieżki rowerowej (separacja wysokościowa, różne nawierzchnie, rozdzielenie krawężnikiem trapezowym),
- f) wyposażono sygnalizację świetlną w sygnały akustyczne,
- dostosowaniu mieszkań w rewitalizowanych budynkach do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- likwidowaniu barier w komunikacji zbiorowej i indywidualnej m.in. poprzez:
 - a) wykonywanie przewozów osób niepełnosprawnych na zlecenie,
 - b) wydawanie biletów uprawniających do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji publicznej,
 - c) wydawanie abonamentów parkingowych dla niepełnosprawnych, uprawniających do bezpłatnego korzystania z miejsc parkingowych w strefach płatnego parkowania
 - d) wydawanie kart parkingowych uprawniających osoby niepełnosprawne do niestosowania się do niektórych znaków drogowych,
 - e) wyznaczenie nowych miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych.

Poprawie dostępności i funkcjonowania osób niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej służyły również:

- zapewnienie obsługi w Urzędzie osób głuchych z wykorzystaniem usługi tłumacza migowego,
- opiniowanie przez Rzecznika Osób Niepełnosprawnych wniosków o najem komunalnych lokali mieszkalnych osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności,
- powołanie przez Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych mieszkań chronionych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (w trzech lokalizacjach łącznie 40 miejsc),
- opiniowanie projektów inwestycyjnych realizowanych w Łodzi oraz lokalnych aktów prawnych pod kątem dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(Dowód: akta kontroli str. 363-382, 546-561)

Analiza sześciu dokumentacji projektowych, przetargowych i wykonawczych, inwestycji realizowanych w latach 2011-2017 przez miejskie jednostki organizacyjne wykazała, że w pięciu przypadkach przewidziano już na etapie projektu udogodnienia dla niepełnosprawnych. Brak odniesienia się w dokumentacji do potrzeb osób niepełnosprawnych dotyczył inwestycji polegającej na przebudowie łóż na poziomie P3 oraz przestrzeni na poziomie P2 dla potrzeb punktów gastronomicznych hali sportowej Atlas Arena.

(Dowód: akta kontroli str. 563-697)

Przeprowadzone oględziny czterech inwestycji zrealizowanych w latach 2011-2017 przez miejskie jednostki organizacyjne wykazały przypadki występowania barier utrudniających poruszanie się w obiekcie lub stanowiących zagrożenie dla osób niepełnosprawnych. Dostosowanie obiektów oraz zidentyfikowane w obiektach bariery, przedstawiały się następująco:

Stadion Miejski w Łodzi. Obiekt usytuowany był w pobliżu kilku przystanków komunikacji miejskiej (tramwaje i autobusy niskopodłogowe, Łódzka Kolej Aglomeracyjna i PKP). Przejścia dla pieszych znajdujące się w otoczeniu stadionu wyposażone były w poziome oznaczenia fakturowe (TGS1) i kolorystyczne oraz sygnalizację dźwiękową. W bezpośrednim otoczeniu obiektu wyznaczono miejsca parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami. Nawierzchnie tych miejsc nie zostały oznaczone kolorem niebieskim.

Obiekt wyposażony był w 16 wejść. Wyznaczone były wejścia na obiekt dla osób poruszających się na wózkach. Wejścia były czytelnie oznakowane. Wykorzystano kolory jako element wspierający nawigowanie po obiekcie. Zagrożenie stanowił natomiast brak widocznych/kontrastowych oznaczeń na szklanych drzwiach i przegrodach od strony ul. Tunelowej.

Ciągi komunikacji poziomej wewnątrz obiektu umożliwiały poruszanie się i przebywanie osób na wózkach. Nie występowały bariery utrudniające wejście do pomieszczeń i ruch pomiędzy sekcjami obiektu.

Komunikacja pionowa odbywała się klatkami schodowymi i windami (tylko na trybunie A). Otwieranie drzwi grodziowych pomiędzy ciągami komunikacyjnymi a klatkami schodowymi nie wymagały dużego wysiłku fizycznego. Kabiny dźwigów osobowych miały właściwe wymiary. Wyposażone były w komunikat głosowy wewnątrz windy informujący o piętrze zatrzymania. Utrudnienia w komunikacji pionowej wewnątrz obiektu dotyczyły w szczególności: braku oznaczeń kontrastowych na krawędziach stopni w klatkach schodowych i na trybunach oraz zastosowania paneli dotykowych sterowania windą, całkowicie niedostępnych dla osób niewidomych.

Na obiekcie wyznaczono sekcje dla osób poruszających się na wózkach. Droga dotarcia do tych miejsc pozbawiona była przeszkód. Zapewnione były warunki uczestniczenia osób poruszających się na wózkach z osobami towarzyszącymi. W każdej z sekcji dostępna była dostosowana toaleta, wyposażona m.in. w uchwyty oraz system wzywania pomocy. Miejsce dla osób poruszających się na wózkach zlokalizowane na trzecim piętrze trybuny A wyposażono dodatkowo w tzw. pomieszczenie przetrwania (oczekiwania na służby ratunkowe).

Dostępne dla osób niepełnosprawnych były również przestrzenie zaplecza (sale konferencyjne, loże, sale bankietowe). Występujące w tym obszarze utrudnienia dotyczyły m.in. konstrukcji kontuarów barów znajdujących się w różnych punktach obiektu, uniemożliwiającej podjechanie wózkiem (zbyt wysokie i nieposiadające miejsca pod blatem).

Obiekt wyposażony był w dźwiękowy system alarmowy. Brak było natomiast wizualnego systemu alarmowego, np. sygnalizacji świetlnej informującej osoby niesłyszące o zagrożeniu.

(Dowód: akta kontroli str. 383-384)

Zagospodarowanie terenu Stawów Arturówek w Łodzi. Nawierzchnia alejek była utwardzona (żwirowo-glinkowa lub żywiczna). Ciągi piesze i rowerowe oddzielono obrzeżem. Górna powierzchnia obrzeża oddzielającego umieszczona była na poziomie powierzchni ciągu. Na części alejek do rozdzielenia ciągów pieszych

i rowerowych wykorzystano różnicę koloru nawierzchni. Alejki były wolne od przeszkód.

Brak było kontrastowych oznaczeń krawędzi schodów. Utrudnienie stanowiło umieszczenie poręczy schodów na zbyt małej wysokości oraz jej oddalenie od biegu schodów.

Niedostępna była tabliczka informacyjna umieszczona na trawniku, zbyt daleko od alejki (brak możliwości dojechania na wózku).

Przestrzeń miejsc odpoczynku pozbawiona była utrudnień. Miejsca odpoczynku (ławki) zlokalizowano przy ciągach pieszych. Ławki nie miały podparć (podłokietników).

Nawierzchnia placu zabaw wykonana została z tworzywa sztucznego. Nawierzchnia umożliwiała korzystanie z placu osobom poruszającym się na wózku. Jedno z urządzeń było dostosowane do potrzeb osób poruszających się na wózkach, przy czym wjazd na urządzenie nie był dostosowany do potrzeb osób poruszających się na wózku.

Plac z urządzeniami sportowymi (siłownia) nie była dostępna dla osób mających trudności w poruszaniu w tym osób na wózkach – brak drogi dotarcia/dojechania do urządzeń z alejki, nawierzchnia siłowni to częściowo trawnik, częściowo grys i częściowo kostka betonowa. Brak urządzeń umożliwiających korzystanie osobom poruszającym się na wózkach bez przenoszenia się z wózka na urządzenie.

(Dowód: akta kontroli str. 385)

Mieszkania komunalne i socjalne przy ul. Rogozińskiego w Łodzi. Droga dotarcia do budynku z przystanków komunikacji miejskiej pozbawiona była istotnych przeszkód. Występujące utrudnienia dotyczyły głównie: braku na niektórych przejściach dla pieszych poziomych oznaczeń fakturowych, obniżek krawężników do poziomu jezdni oraz uszkodzeń nawierzchni chodników. Na drodze dotarcia do budynku od strony ul. Cieszyńskiej na długości 25 m występowało nachylenie około ośmiu procent.

Do budynku prowadziło kilka wejść. Wejścia były dobrze widoczne na tle fasady budynku. Szerokość drzwi i ich ciężar (łatwość otwierania) nie stanowiły przeszkody. Utrudnieniem dostępu do windy z poziomu terenu był krawężnik na podejździe.

Dostęp do mieszkań przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych możliwy z wykorzystaniem windy. Prawidłowe były wymiary kabiny dźwigu, szerokość drzwi, umiejscowienie panelu przyzywania windy (dla oczekujących) i panelu sterowania windą (dla pasażerów) oraz oświetlenie w kabinie. Występujące utrudnienia dotyczyły w szczególności: braku informacji dźwiękowej o dotarciu wezwanej windy (dla oczekujących), braku informacji głosowej wewnątrz windy, braku informacji wizualnej o kierunku jazdy i piętrze, na którym jest winda (dla oczekujących wewnątrz budynku). Drzwi windy wewnątrz budynku słabo odróżniały się od tła ściany na której są umieszczone.

Ciągi komunikacyjne wewnątrz budynku nie stwarzały utrudnień. Podłoga korytarza jest twarda i gładka. Krawędzie stopni schodów w korytarzu i na klatce schodowej były oznaczone kontrastowo. Klatka schodowa wyposażona była w poręcz. Oświetlenie korytarza uruchamiane automatycznie. Barwa i natężenie oświetlenia były właściwe.

W mieszkaniach przewidzianych dla osób niepełnosprawnych drzwi wejściowe były dobrze widoczne na tle ściany. Oznakowanie (numer) drzwi było możliwe do odczytania dotykiem. Mieszkanie pozbawione było progów drzwiowych. Toaleta miała wystarczającą przestrzeń dla osoby poruszającej się na wózku (przebiegi manewrowa przy muszli toaletowej, możliwość podjechania pod umywalkę, dojechania do kabiny prysznicowej). Występujące utrudnienia dotyczyły m.in. zamontowania brodzika, uniemożliwiającego wjazd wózkami pod prysznic oraz niezamontowania uchwytów ułatwiających korzystanie np. z toalety.

(Dowód: akta kontroli str. 386-387)

Budynek kotłowni Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi. Obiekt znajdował się na terenie muzeum. W pobliżu zlokalizowane były przystanki tramwajowe i autobusowe. Nie występowały istotne przeszkody na drodze dotarcia do głównego wejścia kompleksu muzealnego.

Nawierzchnia terenu w kompleksie obiektów muzeum oraz podjazd do obiektu, wykonana była głównie z kamienia polnego tzw. kocie łby. Przesądzało to o braku dostępu obiektu dla osób poruszających się na wózkach.

Wejście do Kotłowni było dobrze widoczne na tle fasady budynku. Drzwi otwierały się automatycznie. W poziomych ciągach komunikacyjnych (na ścieżce zwiedzania) nie występowały przeszkody. Klatka schodowa wyposażona była w poręcze po obu stronach biegów schodów. Występujące utrudnienia dotyczyły: konstrukcji stopni (część stopnia wystaje poza schodek) oraz braku oznaczeń kontrastowych krawędzi stopni.

Wymiary windy umożliwiały dostęp osobom poruszającym się na wózkach. Przyciski sterowania były oznaczone alfabetem Braille'a. Windę wyposażono w sygnalizację dźwiękową, informującą o pozostawaniu w przestrzeni zamykania drzwi. Utrudnieniem w korzystaniu z windy był brak informacji głosowej wewnątrz, a także brak sygnału dźwiękowego na zewnątrz windy (dla oczekujących).

Toalety na parterze i piętrze były dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami – wystarczająca przestrzeń manewrowa, możliwość podjechania pod umywalkę, uchwyty. W toalecie na piętrze brak było oznaczenia możliwego do odczytania za pomocą dotyku.

W pomieszczeniach wystawowych utrudnienia dotyczyły w szczególności: braku dostępności dla osób niesłyszących komentarza w filmie powitalnym oraz filmach prezentowanych w trakcie zwiedzania, braku informacji dla odwiedzających o wykorzystaniu na wystawie mrugającego światła, mogącego stanowić zagrożenie dla osób z epilepsją fotogenną, niewidocznych i nieczytelnych informacji o ekspozycjach (głównie z uwagi na bardzo niski poziom natężenia światła i niekonsekwentne rozmieszczenie tabliczek na poszczególnych instalacjach/ekspozycjach), braku informacji o ekspozycjach w alfabecie Braille'a. Utrudnienia w korzystaniu z ekranów informujących o ekspozycjach dotyczyły: braku wersji kolorystycznej o podwyższonym kontraście, braku możliwości powiększania wyświetlanych plansz, trudności w przeglądaniu zdjęć ekspozycji (małe napisy, ograniczona możliwość powiększania treści), braku wersji dla osób niewidomych oraz głuchych.

W muzeum brak było przewodników audio oraz przewodników dostępnych dla osób niesłyszących.

(Dowód: akta kontroli str. 388-389)

3.1.2. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi²⁴ w październiku 2017 r. wprowadzone zostały do stosowania na wszystkich etapach przygotowania i realizacji inwestycji, usług i innych działań na rzecz mieszkańców Miasta Łodzi „Łódzkie standardy dostępności”. Wprowadzenie Standardów poprzedzone zostało pozytywną opinią wyrażoną przez Miejską Społeczną Radę do spraw Osób Niepełnosprawnych w Łodzi²⁵.

Opracowanie zawiera zbiór podstawowych wytycznych (w formie opisowej i rysunków), decydujących o spełnianiu wymaganych warunków dostępności przestrzeni miejskiej, wydarzeń i usług, w tym także usług cyfrowych. Celem opracowania jest również usprawnienie i podwyższenie poziomu koordynacji procesów projektowych i wykonawczych, m.in. opartych na zasadach projektowania uniwersalnego, w zakresie zapewnienia dostępności miasta dla wszystkich mieszkańców. W części merytorycznej Standardów wyodrębniono działy dotyczące projektowania między innymi, ciągów pieszych i ich wyposażenia, w tym dróg pieszo-rowerowych, przystanków komunikacji miejskiej, środków transportu publicznego, miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, terenów zielonych i rekreacyjnych, innych przestrzeni zewnętrznych, budynków i pomieszczeń, w tym komunikacji pionowej i poziomej wewnątrz budynków. W ustalonych standardach uwzględnione zostały potrzeby osób starszych i niepełnosprawnych z różnymi dysfunkcjami. W założeniach Standardów przewidziano przeszkolenie wszystkich pracowników instytucji obsługujących mieszkańców, w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnościami.

Zgodność inwestycji realizowanych w Łodzi ze Standardami, podlega weryfikacji przez Zarząd Inwestycji Miejskich oraz Zarząd Dróg i Transportu, a także musi być potwierdzona przez Rzecznika osób Niepełnosprawnych, działającego przy Urzędzie.

(Dowód: akta kontroli str. 405-537)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Stwierdzono przypadki występowania barier utrudniających poruszanie się w obiekcie lub stanowiących zagrożenie dla osób niepełnosprawnych. Dotyczyło to w szczególności:

- Stadion Miejski: Zagrożenie dla osób niepełnosprawnych mogły stanowić: brak widocznych/kontrastowych oznaczeń na szklanych drzwiach i przegrodach oraz brak wizualnego systemu alarmowego, np. sygnalizacji świetlnej informującej osoby głuche o zagrożeniu.

Utrudnienia w komunikacji pionowej wewnątrz obiektu dotyczyły w szczególności: braku oznaczeń kontrastowych na krawędziach stopni w klatkach schodowych i na trybunach, zastosowanie paneli dotykowych sterowania windą, całkowicie niedostępnych dla osób niewidomych, niedostosowania miejsc gastronomicznych w przestrzeni zaplecza (sale konferencyjne, loże, sale bankietowe). Konstrukcja kontuarów barów

²⁴ Zarządzenie Nr 7120/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 października 2017 r.

²⁵ Na posiedzeniu w dniu 27 grudnia 2016 r.

znajdujących się w różnych punktach obiektu, uniemożliwiała podjazd wózkiem. Zamontowany uchwyt w toalecie przy sekcji dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach został zainstalowany nieprawidłowo²⁶.

P.o. Dyrektora Zarządu Inwestycji Miejskich w Łodzi wyjaśniła m.in., że:

- a) krawędzie stopni schodów nie wyróżniają się kolorem kontrastującym, ponieważ w okresie wykonywania projektu budowlanego i uzyskania pozwolenia na budowę (25 marca 2015 r.) nie obowiązywały stosowne przepisy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422),
- NIK wskazuje, że ww. obowiązek został wprowadzony z dniem 27 maja 2005 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁷, poprzez dodanie ust. 4 do § 71 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁸.
- b) bary znajdują się w pomieszczeniach cateringowych, w których w czasie imprez zapewniona jest obsługa kelnerska.

(Dowód: akta kontroli str. 383-384, 538-541)

- Teren Stawów Arturówek w Łodzi: utrudnienie stanowiło umieszczenie poręczy schodów na zbyt małej wysokości oraz jej oddalenie od biegu schodów, zamontowanie ławek bez podłokietników. Również lokalizacja tabliczki informacyjnej na trawniku, daleko od alejki powodowała brak dostępu do informacji dla osób poruszających się na wózku. Z uwagi na rodzaj podłoża i brak urządzeń dostosowanych dla osób na wózkach, niedostępna dla tych osób była strefa urządzeń sportowych. Utrudnienie stanowiło również niedostosowanie podjazdu na urządzenie dedykowane niepełnosprawnym dzieciom na wózkach. Jako przyczyny występowania powyższych utrudnień, dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Łodzi wskazał: nie objęcie zakresem inwestycji barierek przy moście budowli piętrzącej, zamontowanie nowych ławek, odwzorowujących już istniejące (wymóg montażu ławek z podłokietnikami został wprowadzony w 2017 r. po zakończeniu inwestycji), dewastację zabawki dla dzieci poruszających się na wózku. Dyrektor informował również, że urządzenie siłowni zewnętrznej stanowiło I etap inwestycji prowadzonych w Arturówku. W kolejnym etapie przewidziana jest dalsza rozbudowa urządzeń, w tym również dostosowanie siłowni do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dyrektor informował ponadto, o planowanych działaniach mających na celu dostosowanie barierek do wymogów obowiązujących przepisów, naprawę uszkodzonych urządzeń na placu zabaw.

(Dowód: akta kontroli str. 385, 390-393)

- W budynku przystosowanym na mieszkania komunalne i socjalne występujące utrudnienia dotyczyły: występowania krawężnika na podejździe do windy z poziomu terenu, braku informacji dźwiękowej i wizualnej o ruchu windy

²⁶ Montaż na ścianie wykonanej w technologii suchej zabudowy bez odpowiednich elementów wzmacniających.

²⁷ Dz. U. z 2004 r. nr 109, poz. 1156.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

(zarówno dla oczekujących jak i korzystających z windy), słabej widoczności drzwi windy na tle ściany, zamontowania w łazience brodzika uniemożliwiającego wjazd wózkami pod prysznic oraz braku uchwytów ułatwiających korzystanie np. z toalety.

Według wyjaśnienia p.o. Dyrektora Zarządu Lokali Miejskich zatwierdzona dokumentacja projektowa zakładała zapewnienie dostępu do wind bezpośrednio z poziomu terenu oraz odpowiednie dla osób poruszających się na wózkach szerokości korytarzy i drzwi. Występujące utrudnienia w dostępie do windy z poziomu drogi dojazdowej zostaną usunięte poprzez zniwelowanie poziomu chodnika do poziomu drogi dojazdowej. Umieszczone zostaną pasy w kontrastowym kolorze, poprawiające widoczność drzwi windy na tle ściany. Uznając, że brak informacji głosowych w windzie i na zewnątrz, stanowi utrudnienie, a nie barierę w dostępie dla osób niedowidzących lub niewidomych, nie wskazano żadnych działań eliminujących te utrudnienia. W odniesieniu do dostosowania lokali w zakresie montażu brodzików, uchwytów, wyjaśniający podał, że wynika ono z indywidualnych potrzeb przyszłych niepełnosprawnych najemców.

(Dowód: akta kontroli str. 386-387, 394-397)

- Budynek kotłowni Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi, ze względu na rodzaj podłoża na drodze dotarcia jest całkowicie niedostępny dla osób samodzielnie poruszających się na wózkach. Utrudnieniem w komunikacji pionowej w budynku jest konstrukcja stopni (część stopnia wystaje poza jego podstawę) oraz brak oznaczeń kontrastowych krawędzi stopni. Utrudnieniem w korzystaniu z windy jest brak informacji głosowej wewnątrz, a także brak sygnału dźwiękowego na zewnątrz windy (dla oczekujących). W przestrzeni wystawowej utrudnienia dotyczyły w szczególności niedostosowania przekazywanych informacji medialnych do potrzeb osób z dysfunkcją słuchu i wzroku. Zagrożenie stanowił natomiast brak informacji dla zwiedzających o wykorzystywaniu na wystawie mrugającego światła, mogącego być przyczyną ataku epilepsji fotogennej.

Zastępca Dyrektora Muzeum nie wskazała przyczyn niezlikwidowania barier dostępu osób niepełnosprawnych w obiekcie Kotłowni. Poinformowała natomiast o niezwłocznym oznaczeniu krawędzi stopni oraz o umieszczeniu informacji dla zwiedzających o wykorzystywaniu w ekspozycji mrugającego światła. Wyjaśniająca wskazała brak środków finansowych na usunięcie pozostałych barier wskazanych przez kontrolę.

(Dowód: akta kontroli str. 388-389, 398-400)

2. Na etapie projektowania przebudowy łóż na poziomie P3 oraz przestrzeni na poziomie P2 dla potrzeb punktów gastronomicznych hali sportowej Atlas Arena nie przewidziano dostosowania toalet na poziomie P3 dla potrzeb osób niepełnosprawnych²⁹ oraz obniżonych ład w punktach gastronomicznych, co ułatwiłoby osobom na wózkach inwalidzkich skorzystanie z takich punktów.

²⁹ Osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim, aby skorzystać z toalety wyposażonej w odpowiednie poręcze, z poziomu P3 musi zjechać niżej jedną windą, dojechać do kolejnej i nią zjechać jeszcze jedno poziom, co w sytuacji imprezy masowej może być długotrwałe.

(Dowód: akta kontroli str. 401, 563, 583-589)

P.o. Dyrektora Zarządu Inwestycji Miejskich w Łodzi wyjaśniła, że projekt przebudowy był wykonany przez użytkownika obiektu, tj. Miejską Arenę Kultury i Sportu Sp. z o.o. w Łodzi, natomiast ZIM na podstawie tej dokumentacji wykonał inwestycję, której zakresem było tylko zwiększenie pojemności łóż VIP, zmiany aranżacyjne, poprawa akustyczności i widoczności.

(Dowód: akta kontroli str. 538-541)

NIK zwraca uwagę, że ZIM jako inwestor mógł wnieść uwagi do projektu m.in. w zakresie usuwania barier dla osób niepełnosprawnych.

3. Nie zostały zgłoszone do zaopiniowania przez Miejską Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych projekty inwestycyjne dotyczące:

- zagospodarowania terenu obejmującego fragment przeznaczony na place zabaw dla dzieci, linarium, plac z urządzeniami siłowymi oraz ścieżki piesze i rowerowe na Obiekcie Rekreacyjnym Arturówek w Łodzi,
- dostosowania budynku bursy na mieszkania komunalne i socjalne, w tym mieszkania przystosowane dla osób niepełnosprawnych,
- przebudowy budynku kotłowni na cele Muzeum Interaktywnego, Centralne Muzeum Włókiennictwa w Łodzi,
- powiększenia istniejącego terenu zieleńca miejskiego w rejonie ul. Łososiowej,
- przebudowy łóż na poziomie P3 oraz przestrzeni na poziomie P2 dla potrzeb punktów gastronomicznych Atlas Arena, ZIM

Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie opiniowania projektów inwestycyjnych przez Miejską Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych, kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi oraz kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych, zobowiązani byli do zasięgania na etapie projektów opinii Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych. Obowiązek dotyczył realizacji: inwestycji budowlanych dotyczących budynków użyteczności publicznej, inwestycji drogowych, oraz innych inwestycji o podobnym charakterze, w tym komunikacyjnych, mogących mieć wpływ na ułatwienie uczestnictwa w życiu społecznym środowiska osób niepełnosprawnych.

Wyjaśniając przyczyny nieprzekazania Miejskiej Społecznej Radzie ds. Osób Niepełnosprawnych do zaopiniowania projektów inwestycyjnych, w czterech przypadkach uznano, że projektowane zadania nie kwalifikują się do katalogu inwestycji wymagających – zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi – zgłoszenia do zaopiniowania przez Miejską Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych. W jednym przypadku (przebudowa budynku kotłowni na cele Interaktywnego Muzeum) nie wskazano przyczyn odstąpienia od zasięgania opinii.

(Dowód: akta kontroli str. 392-393, 397, 400, 404-405, 538-541)

Miasto podejmowało działania na rzecz stworzenia warunków do aktywnego i samodzielnego funkcjonowania osób starszych i niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej. Jako dobrą praktykę w zakresie eliminowania barier należy uznać opracowanie - przy udziale organizacji działających na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych - oraz przyjęcie w październiku 2017 roku do stosowania

Ocena
częstkowa

„Łódzkich standardów dostępności”, ustalających wymagane warunki dostępności przestrzeni miejskiej.

Przy projektowaniu i realizacji części inwestycji nie zastosowano jednak rozwiązań zapewniających osobom starszym i niepełnosprawnym warunki samodzielnego korzystania z przestrzeni publicznej na zasadzie równości z innymi osobami.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. usunięcie stwierdzonych w trakcie kontroli barier i utrudnień w dostępie osób niepełnosprawnych i starszych do przestrzeni publicznej.
2. zapewnienie działalności Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Polityki Demograficznej i Współpracy Międzypokoleniowej, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami.

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 Łodzi.

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 wykonaniu wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

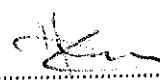
Łódź, dnia 31 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny


.....
Podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Grażyna Tuzilewicz-Gnitecka
wiceprezident
Podpis

³⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.