



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.001.04.2020

Pan
Piotr Mieloch
Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska
ul. Daszyńskiego 5
63-000 Środa Wielkopolska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/001 - Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań
w zakresie zapewniania dostępności przestrzeni publicznej
dla osób ze szczególnymi potrzebami

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, ul. Daszyńskiego 5, 63-000 Środa Wielkopolska (dalej: urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Mieloch, Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska, od 20 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz) ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Plany znoszenia barier w dostępie do przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.2. Działania na rzecz zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/151/2020 z 7 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ W okresie objętym kontrolą przed 20 listopada 2018 r. funkcję Burmistrza pełnił Wojciech Ziętkowski.

² Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dowody sporządzone przed tym okresem; dalej także: kontrolowany okres.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działania miasta Środa Wielkopolska dotyczące zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami⁵ w zakresie organizacyjnym jak i inwestycyjnym, które wpływały na poprawę jej jakości, pomimo że nie zapewniały pełnego dostępu⁶ do tej przestrzeni wszystkim osobom ze szczególnymi potrzebami⁷ na zasadzie równości z osobami pełnosprawnymi.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

W mieście powołano koordynatorów ds. dostępności oraz opracowano plany działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, rozpoczęto proces inwentaryzacji obszarów przestrzeni publicznej przy udziale specjalistycznego podmiotu, zaplanowano po jej ukończeniu opracowanie i wprowadzenie standardów dostępności. W toku kontroli pracownicy urzędu zostali przeszkoleni z zakresu obsługi i kontaktów z osobami ze szczególnymi potrzebami oraz w zakresie zasad zapewnienia dostępności architektonicznej przestrzeni publicznej przy planowanych inwestycjach. Jakkolwiek miasto podejmowało działania służące rozpoznawaniu potrzeb i oczekiwań dotyczących przestrzeni publicznej, koncentrowały się one na osobach starszych; pominięto inne osoby ze szczególnymi potrzebami. Do końca II kwartału 2021 r. zaplanowano nawiązać sformalizowaną współpracę z osobami o różnych ograniczeniach percepcji w celu dokonania identyfikacji barier w przestrzeni publicznej oraz przeprowadzenia konsultacji i opiniowania dokumentacji projektowej inwestycji miejskich. W ocenie NIK, wykorzystanie wiedzy ekspertów mogłoby zapobiec wdrożeniu części stwierdzonych w trakcie kontroli NIK rozwiązań, nieuwzględniających potrzeb wszystkich użytkowników przestrzeni publicznej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Środowisko zewnętrzne przeznaczone do użytkowania przez wszystkich oraz budynki, w których świadczone są usługi ogólnodostępne.

⁶ 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).

⁷ art 2 pkt 3 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1062), dalej: ustawa o dostępności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

1. Plany znoszenia barier w dostępie do przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2020, liczba starszych⁹ mieszkańców gminy Środa Wielkopolska systematycznie wzrastała z 21,5% do 23,2% (w latach 2018-2020 wzrosła z 22,5% do 23,2%) ogółu mieszkańców zameldowanych na terenie gminy¹⁰.

(akta kontroli str. 5)

Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej, z inicjatywy Stowarzyszenia Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Środzie Wielkopolskiej, utworzyła Miejską Radę Seniorów¹¹(dalej: Rada), która zgodnie z nadanym jej statutem była podmiotem o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym dla organów miasta, a celem jej działania miało być słuzenie środowisku osób starszych, poprzez reprezentowanie ich interesów wobec władz samorządowych. Do zadań Rady należała m.in. ścisła współpraca z gminą przy rozstrzyganiu istotnych spraw oraz bieżące monitorowanie i zaspokajanie oczekiwań i potrzeb osób starszych. Kadencja Rady została określona na dwa i pół roku, członkowie ośmioosobowej Rady bieżącej kadencji zostali powołani 19 grudnia 2018 r., w wyniku naboru ogłoszonego przez Burmistrza w prasie lokalnej, na stronie internetowej urzędu oraz zgłoszeń kandydatów pochodzących od organizacji pozarządowych, reprezentujących środowiska seniorów. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej powołała ze swojego grona przedstawiciela¹², odpowiedzialnego za zapewnienie właściwych warunków przepływu informacji pomiędzy Radą, a urzędem oraz jednostkami organizacyjnymi gminy. Na wniosek Rady, miasto w latach 2018-2020 zakupiło 76 ławek, usytuowanych w przestrzeni publicznej oraz wyremontowała 228 istniejących. Dzięki działalności Rady Seniorów miasto w 2019 r. zakupiło również tysiąc sztuk tzw. „pudełek życia” wspomagających odpowiednie dawkowanie leków przez seniorów, dofinansowało udział przedstawicieli środowiska seniorów w ogólnopolskich wydarzeniach tematycznych. Rada Seniorów uczestniczyła również w rozmowach przedstawicieli miasta z lokalnymi przedsiębiorcami w sprawie ich przystąpienia do Programu Średzka Karta Seniora.

(akta kontroli str. 153-155, 164-178)

1.2. Miasto, przy współpracy Rady, przeprowadziło w marcu 2018 r. analizę potrzeb środowiska seniorów w Środzie Wielkopolskiej, na podstawie badania ankietowego, którym objęto 220 osób¹³. Nikt z ankietowanych nie wskazał konieczności usunięcia utrudnień architektonicznych występujących w przestrzeni publicznej¹⁴.

(akta kontroli str. 179-200)

Miasto nie nawiązało stałej, sformalizowanej współpracy ze środowiskiem osób ze szczególnymi potrzebami, w zakresie identyfikacji barier w dostępie do przestrzeni publicznej oraz planowania strategii działań na rzecz zwiększenia dostępności,

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Według ustawy z 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. 2015, poz. 1705), osoba starsza, to osoba która ukończyła 60. rok życia (art. 4 pkt 1).

¹⁰ Dane wg stanu na 31 grudnia.

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej Nr XX/405/2016 z 25 lutego 2016 r.

¹² współpracownik merytoryczny Rady Seniorów

¹³ co stanowiło 4% populacji powyżej 60-tego roku życia.

¹⁴ Najwięcej, bo 25% badanych wskazało na potrzebę stworzenia w Środzie Wielkopolskiej domu dziennego pobytu seniora.

w tym planowania zamierzeń inwestycyjnych. Miasto również nie monitorowało przy udziale osób o specjalności w zakresie projektowania uniwersalnego dostępnosci przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Na podstawie corocznych programów, uchwalanych przez Radę Miejską, miasto współpracowało z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się działalnością na rzecz osób niepełnosprawnych szczególnie w zakresie poprawy stanu fizycznego i psychicznego takich osób. Współpraca miała charakter zarówno finansowy, jak i niefinansowy i obejmowała m.in. współorganizowanie warsztatów, szkoleń, treningów wspierających niezależne funkcjonowanie osób ze szczególnymi potrzebami, wyjazdy integracyjne w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz działania profilaktyczne podnoszące sprawność osób niepełnosprawnych. Działania skierowane na rzecz poprawy sytuacji osób ze szczególnymi potrzebami prowadził Ośrodek Pomocy Społecznej w Środzie Wielkopolskiej w ramach realizacji programów rządowych, poprzez współpracę z organizacjami działającymi na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych oraz kierując pomoc materialną i opiekuńczą dla tych osób. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w okresie objętym kontrolą mieszkańcy w ramach badania ankietowego w 2018 r., ani organizacje i podmioty zrzeszające osoby ze szczególnymi potrzebami nie występowały z inicjatywami dotyczącymi poprawy bądź zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej. Burmistrz zapowiedział powołanie do końca II kwartału 2021 r. Zespołu Konsultacyjnego do spraw Dostępności Infrastruktury Gminy Środa Wielkopolska, w którego skład miałby wchodzić zarówno pracownicy urzędu jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych, zrzeszających osoby ze szczególnymi potrzebami z różnymi typami niepełnosprawności. Informacja o powołaniu Zespołu jak i możliwości udziału w jego pracach ma być, wg wyjaśnień Burmistrza, powszechnie dostępna, poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej urzędu w formie dostępnej dla wszystkich, w tym dla osób ze szczególnymi potrzebami. Do zadań zespołu, wg wyjaśnień Burmistrza, będzie należało konsultowanie i opiniowanie dokumentacji projektowych zadań inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, w szczególności w zakresie przyjęcia rozwiązań projektowych zapewniających pełną dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami, a następnie przeprowadzenie inwentaryzacji przestrzeni publicznej w zakresie jej dostępności dla tych osób. Zespół ma uzyskać również wsparcie ekspertów w zakresie projektowania uniwersalnego, posiadających niezbędną wiedzę, pozwalającą na zapewnienie pełnej dostępności przestrzeni publicznej zarówno przy nowych inwestycjach jak i dostosowaniu elementów istniejącej już infrastruktury.

(akta kontroli str. 145-153, 156-158, 201-252)

Miasto nie nawiązało sformalizowanej współpracy ze środowiskiem osób ze szczególnymi potrzebami, ani nie zasięgało opinii specjalistów w zakresie projektowania uniwersalnego w zakresie identyfikacji barier architektonicznych istniejących w przestrzeni publicznej, adekwatności projektowanych i realizowanych rozwiązań w przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych. Zdaniem NIK, nie służy to skutecznej likwidacji barier ograniczających dostępność osób z różnymi niepełnosprawnościami (ruch, wzrok, słuch) oraz może skutkować przyjęciem rozwiązań architektonicznych nieuwzględniających potrzeb tych osób.

1.3. Burmistrz 28 września 2020 r. wyznaczył Sekretarza Miasta Koordynatorem do spraw dostępności¹⁵ w urzędzie, a 30 września 2020 r. wyznaczył 11 koordynatorów w jednostkach organizacyjnych gminy. Do zadań koordynatorów należało m.in. wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do

¹⁵ Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o dostępności.

świadczonych usług oraz przygotowanie i koordynacja wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁶.

(akta kontroli str. 155-156, 253-255)

Plan dla urzędu, o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępności na lata 2020-2024, został przyjęty 1 grudnia 2020 r. i obejmował w szczególności analizę stanu zapewnienia dostępności architektonicznej obiektu osobom ze szczególnymi potrzebami oraz planowane działania dotyczące poprawy realizacji zadań w zakresie dostępności przez urząd. Z analizy wynikało, że z dwóch wielopiętrowych budynków urzędu¹⁷ tylko główny budynek wyposażony został w windę oraz jedno wejście z podjazdem dla wózków inwalidzkich. Do pozostałych wejść obu budynków prowadziły schody, żadne z wejść nie zostało wyposażone w system naprowadzania dźwiękowego osób niewidomych i słabowidzących oraz nie zostało zabezpieczone bramkami. Oba budynki nie zostały wyposażone również w pętle indukcyjne oraz oznaczenia w alfabecie Braille'a, oznaczenia kontrastowe lub informacje w druku powiększonym. W głównym budynku dla osób poruszających się na wózkach dostępne były wszystkie korytarze i pomieszczenia, natomiast w budynku ratusza dostępność była zapewniona jedynie przy pomocy osób asystujących. Toaleta dla osób z niepełnosprawnościami była dostępna jedynie w budynku głównym urzędu. Do obu budynków i wszystkich jego pomieszczeń można było wejść z psem asystującym i z psem przewodnikiem.

W zakresie dostępności architektonicznej zapewniono dostęp alternatywny, polegający w szczególności na udzieleniu przez pracowników urzędu wsparcia osobie ze szczególnymi potrzebami. Informacja o sposobie zapewnienia ww. dostępu została podana przy każdym wejściu do obu budynków Urzędu oraz w punkcie informacyjno-usługowym. Osoby niesłyszące i głuchonieme miały prawo do skorzystania z usług tłumacza języka migowego przy załatwianiu spraw w Urzędzie Miejskim w Środzie Wielkopolskiej. W związku z tym osoby, które zamierzały skorzystać z powyższych usług mogły dokonać zgłoszenia na co najmniej 3 dni robocze przed planowaną wizytą w urzędzie, z wyłączeniem sytuacji nagłych. Zgłoszenie powinno być dokonane w jednej z następujących form: e-mail, osobiście w sekretariacie urzędu lub drogą pocztową.

W Planie ujęto m.in. przeprowadzenie analizy stanu dostępności obiektów administrowanych przez jednostki organizacyjne gminy oraz instytucje kultury w terminie do końca stycznia 2021 r. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu, zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o dostępności zamieszczono dane kontaktowe koordynatora do spraw dostępności oraz treść Planu.

(akta kontroli str. 256-264, 373-374, 423-430)

W przypadku działających na terenie miasta trzech instytucji kultury oraz utworzonych ośmiu jednostek organizacyjnych powołani w nich koordynatorzy ds. dostępności również sporządzili plany działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

(akta kontroli str. 385-422)

1.4. W toku kontroli 55 pracowników urzędu¹⁸ oraz innych jednostek organizacyjnych i instytucji kultury odbyło szkolenia w zakresie standardów dostępności i obsługi osób z niepełnosprawnościami, a szkolenie jakie odbył Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień w urzędzie obejmowało obowiązki

¹⁶ Dalej: Plan.

¹⁷ Budynek główny - usytuowany przy ul. Daszyńskiego 5 w Środzie Wielkopolskiej oraz ratusz – usytuowany na Placu Zamkowym w Środzie Wielkopolskiej.

¹⁸ Szkoleniem objęto wszystkich naczelników i kierowników wydziałów i referatów urzędu oraz co najmniej jednego ich pracownika odpowiedzialnego za bezpośrednią obsługę interesantów, a także Skarbnika, Sekretarza i Komendanta Straży Miejskiej.

podmiotów publicznych dotyczących zapewnienia powszechnej dostępności architektonicznej przestrzeni publicznej. Koordynator do spraw dostępności w listopadzie 2020 r. wzięła udział w szkoleniu skierowanym do koordynatorów dostępności, natomiast w czerwcu 2020 r. zostali przeszkoleni wszyscy pracownicy Muzeum Ziemi Średzkiej w zakresie regulowanym ustawą o dostępności, a wybrani pracownicy merytoryczni Muzeum wzięli udział w pięciu szkoleniach w zakresie likwidacji barier dostępności placówki, w tym również barier architektonicznych, zasad organizacji środków informacyjno-komunikacyjnych osób z niepełnosprawnościami oraz zasad savoir-vivre w kontaktach z takimi osobami.

(akta kontroli str. 162-163, 360)

1.5. Miasto nie opracowało i nie wprowadziło standardów dostępności¹⁹, co, jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało z braku środków w budżecie samorządowym oraz braku diagnozy potrzeb. Standardy, jak wskazał Burmistrz, zostaną wprowadzone po przeprowadzeniu audytów dostępności obiektów i przestrzeni gminnej.

(akta kontroli str. 162)

W zakresie przygotowania inwestycji w infrastrukturze lokalnej miasto nie współpracowało z osobami o specjalności w zakresie projektowania uniwersalnego²⁰. Przy pracach projektowych, związanych z ogólnodostępną architekturą oraz przestrzenią publiczną, jak wyjaśnił Burmistrz, miasto starało się współpracować z projektantami posiadającymi stosowne doświadczenie w zakresie zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami, jednak nie wymagano od projektantów udokumentowanej wiedzy i doświadczenia m.in. szkoleniami, certyfikatami bądź referencjami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 379)

1.6. W mieście przeprowadzono w styczniu 2021 r. audyty dwóch obiektów gminnej infrastruktury publicznej oraz zawarto umowę²¹ na audyt siedziby urzędu. Podmiot specjalistyczny²² przeprowadził w listopadzie 2020 r. audyt dostępności architektonicznej Muzeum Ziemi Średzkiej „Dwór w Koszutach” oraz Galerii Miejskiej. Audyt został udokumentowany w formie pisemnego raportu, podstawą jego wykonania była wizja lokalna, inwentaryzacja architektoniczno-budowlana powierzchni użytkowej obiektów, informacje uzyskane od pracowników obu jednostek oraz instrukcje bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Zalecenia pokontrolne, ujęte w raporcie, podzielono na podstawowe (niezbędne do wprowadzenia w celu poprawy dostępności obiektu i jego otoczenia), zalecenia dodatkowe (decydujące o znacznym zwiększeniu dostępności obiektu i jego otoczenia) oraz inne zalecenia dodatkowe (rekomendowane, decydujące o wprowadzeniu racjonalnych usprawnień w obiekcie i jego otoczeniu). Przy zaleceniach umieszczono symbol grupy osób, dla których rekomendacje miały znaczenie tj. osoby z niepełnosprawnościami ruchu, osoby z dysfunkcjami słuchu lub wzroku oraz inne osoby z niewymienionymi wyżej niepełnosprawnościami, m.in. umysłowymi, ale także osoby czasowo niepełnosprawne oraz inne, dla których

¹⁹ wytyczne do projektowania i zagospodarowania przestrzeni publicznych w określonym obrębie, obszarze, opracowane i stosowane w celu wdrożenia rozwiązań przyjaznych wszystkim użytkownikom przestrzeni o zróżnicowanych ograniczeniach w mobilności i percepcji, w tym osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym; zawierające niezbędne informacje i podstawowe rozwiązania służące zaprojektowaniu i modernizacji przestrzeni publicznej zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego w celu ujednoczenia rozwiązań stosowanych na określonym obszarze

²⁰ Sposób projektowania przestrzeni, który uwzględnia potrzeby jak największej liczby użytkowników, z uwzględnieniem ich ograniczeń w mobilności i percepcji, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznych zmian (art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych).

²¹ 29 stycznia 2021 r.

²² Fundacja Inicjatyw Społecznych MILI LUDZIE, zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 25 czerwca 2015 roku. Nr KRS: 0000563833.

poruszanie się lub zrozumienie informacji i komunikowanie może stanowić problem np. dzieci, osoby starsze, kobiety w ciąży, rodzice z dziećmi, osoby nieznające języka polskiego. Ocenie poddano 12 grup elementów w muzeum oraz 11 w galerii²³, z czego w muzeum dla 12 elementów, a w galerii dla 19 elementów wprowadzono zalecenia podstawowe. W obu przypadkach zalecenia podstawowe dotyczyły dostępności miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami, wejścia na teren kompleksu muzeum i zagospodarowania ciągów pieszych, wejść do budynku muzeum i galerii oraz toalet dla osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z przyjętym Planem działań na rzecz poprawy dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na lata 2020-2024 ww. zalecenia mają zostać zrealizowane do 31 sierpnia 2021 r.

Audyty pozostałych obiektów gminnej infrastruktury, jak wyjaśnił Burmistrz, zostaną zlecone specjalistycznemu podmiotowi zewnętrznemu; w pierwszej kolejności na przełomie stycznia/lutego 2021 r. zlecone zostaną audyty dwóch szkół podstawowych, audyt siedziby urzędu zostanie przeprowadzony 8 lutego 2021 r., następnie ustalone zostaną terminy kolejnych audytów. Kontynuując wyjaśnienia Burmistrz zapowiedział po zakończeniu audytu przestrzeni publicznej, powołanie Zespołu ds. współpracy²⁴ z koordynatorem, którego zadaniem będzie analiza zaleceń pokontrolnych i sporządzenie harmonogramu ich realizacji. Zdaniem Burmistrza, taki sposób współpracy prawidłowo określi skalę potrzeb inwestycyjnych oraz usprawni działania dotyczące uzyskania środków finansowych na ich realizację.

(akta kontroli str. 185, 265-291, 378, 383-384)

1.7. W okresie objętym kontrolą w mieście obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Środa Wielkopolska na lata 2009-2020²⁵, w rozdziale dotyczącym osób niepełnosprawnych i starszych jako mocne strony wskazano m.in. „zaangażowanie władz gminy w problemy osób niepełnosprawnych i starszych”, jednak żaden z przyjętych celów strategicznych Strategii nie zakładał poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. W mieście nie przyjęto żadnych dokumentów o charakterze strategicznym, zawierających zamierzenia na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i z niepełnosprawnościami za wyjątkiem opisanego wyżej Planu. Jak wyjaśnił Burmistrz, miasto było w trakcie opracowywania Strategii Rozwoju Gminy na lata 2021-2030, w której znajdują się również plany działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej oraz wdrożenia standardów dostępności.

(akta kontroli str. 6-52, 162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto rozpoczęło rzetelną inwentaryzację obiektów użyteczności publicznej przy udziale specjalistycznego podmiotu, a w toku kontroli zaplanowało opracowanie i wprowadzenie standardów dostępności, zapewniło przeszkolenie pracowników urzędu w zakresie obsługi i kontaktów z osobami ze szczególnymi potrzebami oraz

²³ Komunikacja zewnętrzna, miejsca parkingowe, zagospodarowanie terenu, wejście do obiektu, komunikacja wewnętrzna – pionowa, komunikacja wewnętrzna pozioma, toalety dla osób z niepełnosprawnościami, stanowisko informacyjno-kasowe, oświetlenie i instalacje elektryczne, informacja wizualna, meble i wyposażenie, systemu alarmowe i ewakuacja. W galerii pominięto ocenę komunikacji wewnętrznej – pionowej (obiekt parterowy). Łącznie w muzeum w 12 grupach wyodrębniono 77 elementów a w galerii w 11 grupach 75 elementów.

²⁴ W skład Zespołu wejdą koordynator ds. dostępności Urzędu, pozostali koordynatorzy jednostek organizacyjnych i instytucji kultury (lub osoby wskazane do współpracy przez dyrektorów tych jednostek), skarbnik Miasta oraz naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień.

²⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej Nr XXIII/341/2008 z 27 listopada 2008 r.

w zakresie zasad zapewnienia dostępności architektonicznej przestrzeni publicznej przy planowanych inwestycjach. W urzędzie oraz pozostałych gminnych jednostkach organizacyjnych i instytucjach kultury powołano koordynatorów ds. dostępności oraz opracowano plany działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Miasto podejmowało działania służące rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań dotyczących przestrzeni publicznej, jednak nie zostały one ujęte w sposób sformalizowany i objęły głównie środowisko osób starszych.

2. Działania na rzecz zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w mieście realizowano szereg inwestycji w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury liniowej takiej jak: drogi, ulice, parkingi²⁶. W ramach kontynuacji modernizacji Szkoły Podstawowej Nr 2 w Środzie Wielkopolskiej dokonano rozbudowy platformy windy dla osób niepełnoprawnych. Miasto było w trakcie budowy świetlicy wiejskiej w Winnej Górze oraz budowy budynku sportowego, trybun oraz zaplecza socjalno-technicznego w ramach realizacji nowego stadionu sportowego (dostępnych dla osób ze szczególnymi potrzebami). Ponadto, prowadzono prace w zakresie opracowania dokumentacji projektowej wykonania modernizacji biblioteki publicznej (budowa dodatkowych kondygnacji, przebudowa istniejących pomieszczeń oraz windy osobowej i podjazdu do obiektu ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami) oraz budowy odkrytych basenów miejskich (zapewnienie obiektów w pełni dostępnych dla osób ze szczególnymi potrzebami). W przestrzeni publicznej, w ramach budżetu obywatelskiego, wybudowano ogólnodostępne prozdrowotne mini tężnie solankowe. W przypadku infrastruktury liniowej dokonano licznych modernizacji i remontów ulic i dróg gminnych, w tym utworzenia m.in. nowych miejsc parkingowych i modernizacji przejść dla pieszych oraz budowy nowych dróg i ulic, w tym budowy w 2020 r. drogi łączącej ulicę Kosynierów z ulicą Topolską w Środzie Wielkopolskiej. Nowa droga, w zamierzeniu miała umożliwić również łatwiejszy dostęp do sklepów, urzędów, szkół i ośrodków opieki zdrowotnej w tym rejonie miasta dla mieszkańców nowych osiedli mieszkaniowych oraz lokalnych przedsiębiorców. Dokumentacja techniczna²⁷ zawierała komentarz projektanta o pełnej dostępności drogi dla osób niepełnosprawnych oraz braku występowania barier architektonicznych, uniemożliwiających swobodne poruszanie się przez takie osoby. Całkowita wartość inwestycji wyniosła ponad 2.500 tys. zł, z czego blisko 50% środków pochodziło ze środków Państwowego Funduszu Celowego - Fundusz Dróg Samorządowych. W przypadku innych zadań miasto poniosło wydatek ok. 170 tys. zł w ramach bieżącego utrzymania dróg, związany z przebudową części drogi gminnej ulicy Inwalidów Wojennych dla potrzeb węzła przesiadkowego komunikacji publicznej oraz koszt robót w wysokości 23 tys. zł dotyczący wykonania oznakowania aktywnego przejścia dla pieszych przy ul. Lipowej w Środzie Wielkopolskiej.

(akta kontroli str. 292-359)

Oględziny²⁸ ww. inwestycji gminnych i bezpośrednio otaczających je przestrzeni, przeprowadzone z udziałem specjalistów z zakresu audytu przestrzeni publicznej, w tym osoby poruszającej się na wózku, wykazały, że

²⁶ Na próbie pięciu dokumentacji projektowych: przebudowa ul. Kegla i Szpitalnej, przebudowa terenu przyszkolnego na os. Jagiellońskim przy ul. 20 Października, przebudowy dróg w rejonie ul. Harcerskiej (rejon Żrenica), rejonie ul. Lipowej oraz ul. Paderewskiego zapewniono liczbę miejsc dla niepełnosprawnych zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 12b ust. 2 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 470).

²⁷ Projekt budowlano-wykonawczy z branży drogowej.

²⁸ 15 stycznia 2021 r.

w ramach inwestycji przy ul. Akacjowej w Środzie Wielkopolskiej na odcinku od ul. Topolskiej do ul. Kosynierów wykonano m.in. jednostronnie ciąg pieszo-rowerowy z bezfazowej betonowej kostki brukowej o szerokości 4m (2,5 m ścieżki rowerowej – kostka koloru czerwonego przy jezdni i 1,5m chodnika – kostka koloru szarego). Ścieżka i chodnik znajdowały się w jednej płaszczyźnie (bez uskuoku). Nie wprowadzono zmiany faktury granicznych rzędów kostek pomiędzy ścieżką a chodnikiem. W miejscu przepustu pod drogą zamontowano balustradę ochronną. Przy przejściach dla pieszych zlokalizowanych przy ul. Topolskiej, przez ul. Estkowskiego oraz przez ul. Akacjową – dojście do przystanku autobusowego zlokalizowanego po stronie lewej umożliwiły poruszanie się osobom z niepełnosprawnościami ruchowymi. Wysokość betonowego krawężnika najazdowego w stosunku do poziomu ścieku z betonowej kostki brukowej na przejściach dla pieszych nie była większa niż 2 cm. Na żadnym z przejść dla pieszych nie wprowadzono dodatkowych elementów ułatwiających ich przekraczanie przez osoby z niepełnosprawnościami wzroku.

Na całej długości obu peronów przystankowych, równoległe do osi jezdni, zastosowano prefabrykowane liniowe elementy ostrzegawcze z wypustkami, ułatwiające poruszanie osobom z niepełnosprawnościami wzroku. Nie zastosowano natomiast żadnych poprzecznych elementów wyróżniających oznaczenie strefy peronu znajdującego się w ciągu chodnika i ścieżki rowerowej ułatwiających orientację osobom niewidomym oraz niedowidzącym.

Kosze na śmieci oraz maszty latarni oświetlenia ulicznego znajdowały się poza powierzchnią chodnika i ścieżki rowerowej. Usytuowanie oznakowania pionowego nie stanowiło przeszkody dla osób z niepełnosprawnościami.

Jak wyjaśnił Burmistrz, inwestycja została zrealizowana zgodnie z wiedzą techniczną dotyczącą uniwersalnego projektowania oraz wymaganiami wynikającymi z ustawy o dostępności, a przyjęte rozwiązania w zakresie zapewnienia dostępności wszystkim osobom ze szczególnymi potrzebami, na tamten moment, uznano za wystarczające, opierając się na adnotacji projektanta o pełnej dostępności obiektu. Jednocześnie Burmistrz zadeklarował, że w terminie do końca II kwartału 2021 roku zostaną wprowadzone elementy podłużne o wypukłej fakturze z karbowanych kostek betonowych ułatwiające przekraczanie elementów pasa drogi przez osoby z niepełnosprawnościami wzroku.

(akta kontroli str. 303-344, 361-372, 379)

W inwestycji Centrum przesiadkowe przy ul. Inwalidów Wojennych stwierdzono, że nawierzchnie chodników oraz peronu przystankowego wykonane zostały z bezfazowej betonowej kostki brukowej. Z pięciu przejść dla pieszych na skrzyżowaniu ulic Inwalidów Wojennych, Dąbrowskiego oraz Lipowej oraz czterech w ciągu ul. Inwalidów Wojennych żadne nie posiadało oznaczeń faktury ułatwiających poruszanie się osobom z niepełnosprawnością wzroku.

W przejściu dla pieszych w ul. Inwalidów Wojennych przy skrzyżowaniu z ul. Dąbrowskiego (odcinek w kierunku wieży ciśnień) znajdowały się wpusty studzienek kanalizacji deszczowej zamontowane/umieszczone w sposób stanowiący przeszkodę dla osoby poruszającej się na wózku.

Na powierzchni oczekiwania, bezpośrednio przed przejściem dla pieszych w ul. Inwalidów Wojennych przy skrzyżowaniu z ul. Dąbrowskiego (odcinek w kierunku Starego Rynku) znajdowały się dwie wystające ponad powierzchnię chodnika przeszkody – najprawdopodobniej pozostałość po likwidacji słupków oznakowania pionowego, stanowiące niebezpieczną przeszkodę dla wszystkich pieszych użytkowników drogi.

Wszystkie przejścia były dostępne dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Na żadnym z przejść nie stwierdzono uskuoku pomiędzy krawężnikiem, a powierzchnią jezdni większego niż 2 cm.

Peron przystankowy wykonano w formie wyspy, umożliwiającej zatrzymywanie się autobusów po obu jego krawędziach. Na peronie umieszczono z każdej strony po dwie wiaty przystankowe. Rozkład jazdy sporządzono czytelnym fontem, o właściwym kontraście, jednak umiejscowiono go na wysokości uniemożliwiającej odczyt z pozycji osoby poruszającej się na wózku. Rozkład nie posiadał oznaczeń w języku Braille'a dla osób z niepełnosprawnościami wzroku.

Po obu stronach krawędzi przystankowych, na całym odcinku peronu pomiędzy wiatami przystankowymi wbudowano przy krawędzi peronu prefabrykowane liniowe elementy ostrzegawcze w formie pasa prowadzącego oraz oświetlenie wbudowane w powierzchnię chodnika przy krawędzi peronu; kosz na śmieci znajdował się w ciągu pieszym chodnika wyspy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, przy najbliższych, wiosennych pracach związanych z bieżącym utrzymaniem dróg gminnych na przejściach dla pieszych zostaną wbudowane nowe elementy podłużne o wypukłej fakturze z karbowanych betonowych kostek, ułatwiające przekraczanie elementów pasa drogi przez osoby z niepełnosprawnościami wzroku. Usytuowanie wpustów kanalizacji deszczowej w przejściu dla pieszych, Burmistrz wyjaśnił zakresem inwestycji, który nie obejmował przebudowy sieci tej kanalizacji; zapowiedział zmianę lokalizacji przejścia do końca II kwartału 2021 r. z pozostawieniem wpustów poza jego obrębem. Pozostałości po likwidacji oznakowania Burmistrz wyjaśnił brakiem zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu robót drogowych i zapowiedział niezwłoczne usunięcie tej przeszkody, jak i przestawienie lub likwidację kosza na śmieci, znajdującego się na powierzchni chodnika. Natomiast w odniesieniu do zapewnienia dostępności rozkładu jazdy autobusowej komunikacji miejskiej Burmistrz przyznał, że rozważany jest projekt wydrukowania rozkładu jazdy na metalowych tablicach lub z tworzywa sztucznego, jednak z uwagi na częstotliwość zmian rozkładu - około 4 razy w roku, stwarzałoby to dodatkowe koszty. Ponadto dodał, że aktualne rozkłady dostępne są w formie elektronicznych aplikacji i cieszą się dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców; zadeklarował, że zostanie rozważona możliwość przygotowania rozkładu jazdy autobusów w formie papierowej, jako wydruk w formacie tekstu w języku Braille'a, odpowiednio zabezpieczonego przed warunkami atmosferycznymi.

(akta kontroli str. 345, 361-372, 380-382)

Ogłędziny zmodernizowanego w 2020 r. aktywnego przejścia dla pieszych na ul. Lipowej (przy szkole podstawowej)²⁹ wykazały, że było ono dostępne dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Różnica wysokości pomiędzy licem betonowego krawężnika ulicznego, a nawierzchnią z kostki granitowej była mniejsza niż 2 cm. Na przejściu nie stwierdzono jednak oznaczeń fakturowych dla osób niewidomych i niedowidzących.

Burmistrz zadeklarował, że przy najbliższych wiosennych pracach związanych z bieżącym utrzymaniem dróg zostaną wbudowane specjalne elementy ułatwiające orientację w terenie osobie z niepełnosprawnościami wzroku.

Jeden z parkomatów płatnej strefy parkowania o numerze ewidencyjnym „004 Czerwonego Krzyża” został usytuowany w sposób umożliwiający korzystanie z niego przez osobę poruszającą się na wózku.

(akta kontroli str. 361-372, 380-381)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W poddanych oględzinom obiektach przestrzeni publicznej nie uwzględniono rozwiązań zapewniających wszystkim osobom ze szczególnymi potrzebami pełnego

²⁹ w ramach projektu montażu świetlnego oznakowania aktywnego przejść dla pieszych w mieście

dostępu na równi z osobami pełnosprawnymi. W efekcie, w objętych kontrolą obiektach stwierdzono wskazane wyżej bariery i utrudnienia uniemożliwiające osobom niepełnosprawnym swobodne poruszanie się w przestrzeni tych obiektów.

Jak wyjaśnił Burmistrz wszystkie zidentyfikowane przeszkody i utrudnienia zostaną usunięte w ramach wiosennych prac utrzymaniowych. W celu uniknięcia w przyszłości podobnych przypadków zostanie powołany specjalny Zespół Konsultacyjny ds. Dostępności Infrastruktury, którego jednym z zadań, jak zapowiedział Burmistrz, miałyby być konsultowanie i opiniowanie dokumentacji projektowych w zakresie zapewnienia pełnej dostępności dla wszystkich osób ze szczególnymi potrzebami.

(akta kontroli str. 156, 361-372, 379-382)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto sukcesywnie realizowało inwestycje w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej. Jednak niezastosowanie w działaniach miasta części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji, a niekiedy również z niepełnosprawnością narządu ruchu ograniczało dostęp tych osób do przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi. Na powyższy stan złożył się brak opracowanych przez miasto standardów dostępności, niekorzystanie ze wsparcia ze strony specjalistów w zakresie projektowania uniwersalnego oraz brak zasięgania opinii środowisk osób ze szczególnymi potrzebami.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga

W ramach prowadzonych inwestycji miasto nie wprowadziło i nie stosowało wytycznych do projektowania i zagospodarowania przestrzeni publicznych opracowanych i stosowanych w celu wdrożenia rozwiązań przyjaznych wszystkim użytkownikom przestrzeni o zróżnicowanych ograniczeniach w mobilności i percepcji, w tym osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym. Skutkiem czego część zastosowanych rozwiązań nie wspomagała osób o ograniczonej percepcji. Zdaniem NIK, opracowanie standardów dostępności może przyjąć formę wytycznych dla architektów i inżynierów budownictwa w zakresie kompleksowego dostosowania projektowanych obiektów do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Założeniem dokumentu powinno być wskazanie rozwiązań zmierzających do poprawy dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, co niewątpliwie będzie miało pozytywny wpływ również na innych użytkowników przestrzeni publicznej.

Wniosek

Wylimitowanie stwierdzonych barier i utrudnień architektonicznych i technicznych oraz utrudnień w dostępności przestrzeni publicznej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami (w tym narządów ruchu, wzroku, słuchu), w objętych kontrolą obiektach przestrzeni publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 16 lutego 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz
p.o. Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis