



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.031.03.2017
P/17/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/094 - Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/198/2017 z 28 listopada 2017 r. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/206/2017 z 11 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy we Wrześni, ul. Ratuszowa 1, 62-300 Września (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kałużny, Burmistrz Miasta i Gminy Września ¹ (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 6-9)

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Działania gminy Września dotyczące przestrzeni publicznej, mimo że systematycznie poprawiały jej jakość, nie były skuteczne, nie zapewniały bowiem osobom starszym i niepełnosprawnym dostępu do tej przestrzeni na zasadzie równości z innymi osobami³.

W ramach prowadzonych licznych inwestycji, gmina sukcesywnie podejmowała działania w celu dostosowania przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych⁴. Część zastosowanych rozwiązań nie wspomagała jednak osób o ograniczonej percepcji, a niekiedy również z niepełnosprawnością narządów ruchu. W ocenie NIK, przyczyniły się do tego brak rzetelnej inwentaryzacji istniejących w przestrzeni publicznej barier, ograniczony udział osób starszych i niepełnosprawnych w planowaniu i realizacji działań na rzecz poprawy dostępności infrastruktury publicznej oraz niewykorzystanie wsparcia fachowego, np. specjalistów z zakresu projektowania uniwersalnego, w procesie kreowania i projektowania rozwiązań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni. Te same przyczyny mogły spowodować, że lokalny program rewitalizacji z 2017 r.,

¹ Od 11 listopada 2002 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ 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).

⁴ Kontrolą objęto lata 2016-2017, a także wcześniejsze działania, które oddziaływały na kontrolowane obszary działalności miasta (dalej: okres objęty kontrolą).

w przyjętych koncepcjach nie uwzględniał warunków korzystania ze wszystkich planowanych obiektów przez osoby niepełnosprawne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2000-2017, liczba starszych⁵ mieszkańców miasta i gminy Września systematycznie wzrastała. Odsetek osób w wieku powyżej 60 lat na przestrzeni 17 lat wzrósł z 14,4% do 23,1% ogółu mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na terenie gminy⁶.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

Rada Miejska we Wrześni nie utworzyła gminnej rady seniorów, o której mowa w art. 5c ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷. Według Przewodniczącego Rady nie było takiej potrzeby, ponieważ środowisko osób starszych na terenie gminy przejawia wysoką aktywność, a „gminna rada seniorów z jej konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym charakterem byłaby zbędnym ogniwem w bezpośrednich kontaktach pomiędzy różnymi środowiskami seniorów i władzami gminy”.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

W Urzędzie nie utworzono stanowiska bądź komórki organizacyjnej odpowiedzialnej np. za koordynację i nadzór nad realizacją zadań wspierających osoby starsze i niepełnosprawne. Zadania związane z problematyką polityki senioralnej oraz działania skierowane na potrzeby osób niepełnosprawnych zostały rozdzielone na jednostki gminne tj. Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: OPS), Warsztat Terapii Zajęciowej (dalej: WTZ) oraz przypisane do niektórych komórek organizacyjnych Urzędu⁸.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 25-53, 60-74)

Pracownicy Urzędu, Biblioteki Miasta i Gminy oraz Muzeum im. Dzieci Wrzesińskich, nie przeszli szkolenia z zakresu specyficznych potrzeb i możliwości seniorów i osób niepełnosprawnych. Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza, obligatoryjność tego rodzaju szkoleń nie została ujęta w przepisach obowiązującego prawa. Troje pracowników Urzędu zajmujących się obsługą mieszkańców⁹, odbyło kurs języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 912-913)

Gmina nie nawiązała stałej, sformalizowanej współpracy ze środowiskiem osób starszych i niepełnosprawnych, np. w postaci zespołu, w którego skład, poza przedstawicielami tych środowisk, wchodziłby przedstawiciel gminy, a którego zadaniem byłoby rozpoznanie faktycznych potrzeb starszych i niepełnosprawnych mieszkańców gminy oraz zidentyfikowanie barier w dostępie do przestrzeni publicznej. Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza, współpraca z osobami starszymi i niepełnosprawnymi była prowadzona w ramach publicznych dyskusji na temat

⁵ 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).

⁶ Dane wg stanu na 31 grudnia.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

⁸ Por.: Zarządzenie Nr 246 Burmistrza Miasta i Gminy Września z 24 października 2016 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy we Wrześni.

⁹ Biuro Obsługi Interesanta.

projektów w infrastrukturze publicznej oraz spotkań w trakcie cyklicznych wydarzeń kulturalnych. Poza okazją poznania opinii tych grup mieszkańców w trakcie organizowanych konsultacji społecznych wybranych projektów, mieszkańcy – jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza - mieli możliwość kontaktu bezpośrednio z Burmistrzem, w wybrane dni tygodnia. Mieszkańcy mieli również możliwość zgłaszania swoich zastrzeżeń oraz oczekiwań pracownikom OPS, właściwych komórek organizacyjnych Urzędu lub poprzez formularz kontaktowy na portalu internetowym gminy. Jak dodał Z-ca Burmistrza, z racji charakteru wykonywanych zadań tj. świadczonych usług opiekuńczych oraz częstego kontaktu z osobami starszymi i niepełnosprawnymi, OPS identyfikował i rozpoznawał potrzeby i oczekiwania tych grup społecznych. Formą konsultacji, szczególnie w zakresie oczekiwań i zgłaszanych problemów, były bezpośrednie rozmowy Burmistrza z mieszkańcami podczas corocznego spotkania w ramach organizowanego Wrzesińskiego Tygodnia Seniora. Kolejną jednostką, do której mieszkańcy, w tym osoby starsze i niepełnosprawne, kierowali zgłoszenia dotyczące poprawy stanu infrastruktury drogowej oraz nieprzestrzegania zasad ruchu drogowego była Straż Miejska. W latach 2016 i 2017, do Straży wpłynęły odpowiednio 24 i 22 tego rodzaju zgłoszenia, z czego odpowiednio 14 i 10 dotyczyło występujących utrudnień na ciągach pieszorowerowych (nierówności i śliskość nawierzchni, inne przeszkody), trzy i cztery dotyczyły braku oświetlenia ulicznego, niesprawnej sygnalizacji świetlnej i niewłaściwego oznakowania, siedem i osiem dotyczyło nieprawidłowego parkowania pojazdów (na przejściach dla pieszych, chodnikach oraz miejscach wyznaczonych dla osób niepełnosprawnych). Straż Miejska zgłoszenia przekazywała do właściwych jednostek organizacyjnych gminy lub sama podejmowała interwencje.

(dowód: akta kontroli str. 12, 15-21)

Przygotowując inwestycje, np. na obszarach objętych ochroną konserwatora zabytków, gmina dotychczas nie współpracowała ze specjalistami z zakresu projektowania uniwersalnego. Według wyjaśnień Z-cy Burmistrza, taka współpraca nie należała do obowiązków gminy. Pracownicy odpowiedzialni za przebieg procesu inwestycyjnego nie brali udziału w szkoleniach z zasad tego rodzaju projektowania. W ocenie Z-cy Burmistrza, osoby te posiadały wystarczającą wiedzę techniczną, wykształcenie i doświadczenie co do uwzględniania obowiązujących przepisów budowlanych w zakresie dostosowania obiektów i budowli do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jednocześnie zadeklarował dostosowanie treści dokumentów przetargowych w ramach planowanych inwestycji w infrastrukturze publicznej poprzez uwzględnienie w nich zasad projektowania uniwersalnego.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 850-856)

W ramach przygotowania założeń do Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Września na lata 2011-2020¹⁰, gmina przeprowadziła konsultacje społeczne. Uprawnionymi do udziału w konsultacjach był ogół mieszkańców miasta oraz instytucje i organizacje pozarządowe działające na jego terenie. Konsultacje zostały przeprowadzone w formie badania ankietowego, którego celem było przedstawienie zaplanowanych w ramach Programu działań oraz ocena poszczególnych projektów. Do Urzędu wpłynęło 185 anonimowych ankiet. Żadna z ankietowanych osób nie należała do grupy wiekowej powyżej 60 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 540-547)

Podczas prac przygotowawczych do Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Września na lata 2017-2023, stanowiącego aktualizację poprzedniego programu, ponownie przeprowadzono konsultacje społeczne. Wyspecjalizowany podmiot

¹⁰ Zatwierdzony Uchwałą Nr XII/155/2012 Rady Miejskiej we Wrześni z 28 marca 2012 r.

zewewnętrzny przeprowadził w marcu 2017 r. badania metodą indywidualnego wywiadu ulicznego na próbie 500 mieszkańców miasta¹¹. Ankietowani oceniali rejon miejsca swego zamieszkania m.in. w zakresie stanu technicznego budynków, ulic i chodników oraz atrakcyjności miejsc odpoczynku i rekreacji. Celem badania było pogłębienie diagnozy obszarów miasta.

Kolejną formą konsultacji programu było zorganizowanie dwóch otwartych spotkań z mieszkańcami oraz jednego z udziałem sołtysów. Ponadto istniała możliwość zgłoszenia przez mieszkańców propozycji projektów rewitalizacyjnych we wskazanym obszarze rewitalizacji. Informacja o możliwych formach konsultacji została opublikowana w prasie lokalnej¹², na portalu internetowym¹³ oraz profilu społecznościowym. Gmina, za pomocą wskazanych kanałów (prasa lokalna, kanały elektroniczne) propagowała również informacje na temat swoich zasobów i oferty dla osób starszych i niepełnosprawnych. Serwis internetowy był dostosowany do potrzeb tych osób, tj. był zgodny ze standardami W3C. Korzystanie z serwisu było ułatwione przez wprowadzenie tzw. „skrótów klawiaturowych”. Istniała również możliwość regulowania wielkości czcionki oraz kontrastu przez użytkowników słabowidzących.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 385-388, 540-541, 548-675)

Gmina nie zinwentaryzowała przestrzeni publicznej w zakresie występujących w niej barier, ograniczających dostępność osobom starszym i niepełnosprawnym. W wyjaśnieniach, Burmistrz wskazał na brak obowiązku przeprowadzenia takiej inwentaryzacji. Jednocześnie dodał, że w związku z ogłoszonym przez Ministerstwo Rozwoju konkursem „Human Smart Cities. Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców”, gmina złożyła w październiku 2017 r. wniosek o dotację w formie fiszki projektowej „Budowa e-usług zapewniających interoperacyjność systemu obsługi obywateli na terenie Miasta i Gminy Września”. Projekt zakłada utworzenie mobilnej aplikacji dla mieszkańców, która ma dostarczać praktyczne informacje o mieście i gminie, adresy urzędów wraz z godzinami pracy, możliwość zgłaszania nieprawidłowości oraz utrudnień występujących w infrastrukturze publicznej. Ponadto aplikacja ma zostać wyposażona w interaktywną mapę miasta i gminy Września z oznaczonymi punktami istotnymi dla życia społecznego mieszkańców. Według deklaracji Z-cy Burmistrza, gmina zamierzała rozszerzyć funkcjonalność mapy o ujęcie na niej charakterystyki obiektów publicznych i obszarów pod względem dostępności dla osób starszych i niepełnosprawnych i wskazanie miejsc, z których będą mogli korzystać z pomocą osoby asystującej. W ramach projektu zaplanowano również stworzenie systemu komunikacyjnego e-SOS pozwalającego na szybką reakcję w sytuacji zagrożenia. Program dedykowany miał być osobom starszym.

(dowód: akta kontroli str. 850-856, 861-869)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Gmina nie konsultowała z przedstawicielami środowisk osób starszych i niepełnosprawnych, lub z ekspertem z zakresu projektowania uniwersalnego, zrealizowanych w przestrzeni publicznej działań inwestycyjnych, pod kątem ich dostępności dla osób z ograniczoną sprawnością. W opinii NIK, wymagania dotyczące dostępności powinny być uwzględniane w początkowej fazie projektowania i kreowania przestrzeni publicznej, i już na tym etapie, Gmina powinna zasięgnąć opinii o adekwatności projektowanych rozwiązań do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do inwestycji o złożonym charakterze, za jakie niewątpliwie należy

¹¹ Badaniem objęto 118 osób w wieku powyżej 55 roku życia.

¹² Bezpłatny tygodnik Biuletyn Informacyjny Urzędu Miasta i Gminy we Wrześni „Wieści z Ratusza” w nakładzie 6 tys. egzemplarzy.

¹³ www.wrzesnia.pl

uznać inwestycje obejmujące obiekty zabytkowe czy duże projekty infrastrukturalne. Brak takich konsultacji może skutkować pozostawieniem części barier w przestrzeni publicznej oraz pominięciem w budowanych, modernizowanych lub remontowanych obiektach rozwiązań uwzględniających potrzeby osób z różnymi niepełnosprawnościami, tak jak w przypadku skontrolowanych przez NIK wybranych obiektów (zobacz punkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

2. Gmina nie zinwentaryzowała przestrzeni publicznej pod kątem występujących w niej barier, ograniczających dostępność osobom starszym i niepełnosprawnym. W ocenie NIK, inwentaryzacja (audyt), przeprowadzona z udziałem przedstawicieli osób starszych i niepełnosprawnych, zdiagnozowałaby faktyczne potrzeby w zakresie poprawy dostępności przestrzeni publicznej i mogłaby być podstawą do rzetelnego opracowania planu systematycznego usuwania występujących w niej barier. Ponadto wyniki inwentaryzacji mogłyby dać podstawę do przygotowania rzetelnej informacji o dostępności przestrzeni, w ramach planowanej mobilnej aplikacji miejskiej.

3. Pracownicy Urzędu oraz Biblioteki Miasta i Gminy oraz Muzeum im. Dzieci Wrzesińskich, nie przeszli szkolenia z zakresu specyficznych potrzeb i możliwości seniorów i osób niepełnosprawnych (np. skierowanych do pracowników obsługi klienta), ani specjalistycznych z zakresu projektowania uniwersalnego (np. skierowanych do pracowników odpowiedzialnych za inwestycje). Wiedza o potrzebach i możliwościach osób z ograniczoną sprawnością wsparłaby pracowników tych instytucji w codziennej pracy, zwłaszcza gdy publiczne usługi świadczone są w obiektach niedostępnych dla osób z niepełnosprawnościami, tak jak to miało miejsce w przypadku biblioteki i muzeum (zobacz punkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Z kolei pracownicy odpowiedzialni za gminne inwestycje, w ramach wskazanych powyżej szkoleń, mogliby pozyskać lub uaktualnić wiedzę o możliwych technicznych i architektonicznych rozwiązaniach zapewniających dostęp do obiektów przestrzeni publicznej wszystkim potencjalnym użytkownikom.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, gmina w niewystarczającym zakresie wykorzystała udział osób starszych i niepełnosprawnych, a także specjalistów z zakresu projektowania uniwersalnego, w procesie kreowania i projektowania rozwiązań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni, przez co nie zapewniono rzetelnego rozpoznania potrzeb i oczekiwań tych osób w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

2. Strategia działań odpowiadających na potrzeby i oczekiwania osób starszych i niepełnosprawnych

Gmina posiadała dwa dokumenty o charakterze strategicznym, w których ujęto zamierzenia na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Września na lata 2014 - 2020¹⁴, jako kierunek działań realizacji jednego z celów szczegółowych „Modernizacja i rozbudowa infrastruktury społecznej na rzecz wzmocnienia atrakcyjności Wrześni jako miejsca zamieszkania” wyznaczono m.in. likwidację barier architektonicznych. W części dotyczącej analizy spójności celów strategicznych z dokumentami wyższego rzędu i dokumentami planistycznymi w zakresie polityki transportowej państwa na lata 2006-2015 wskazano, jako jeden z celów kierunkowych, konieczność poprawy jakości transportu, poprzez poprawienie konkurencyjności transportu publicznego wobec indywidualnego oraz

¹⁴ Przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej we Wrześni nr VIII/122/2015 z 25 czerwca 2015 r.

poprawę warunków ruchu pieszego i rowerowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 75-195)

Drugim dokumentem był Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta i Gminy Września na lata 2017-2023¹⁵, przyjęty w ramach aktualizacji poprzedniego programu obejmującego lata 2011-2020. Program opracowano na podstawie wytycznych ujętych w publikacji Ministra Rozwoju „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020”¹⁶. Program określał szacowaną wartość projektów wraz ze wskazaniem źródeł finansowania, bez wskazania np. procentowego udziału środków z poszczególnych źródeł w ogólnych kosztach planowanej inicjatywy. Programem rewitalizacji objęto m.in. dwa miejskie obszary obejmujące ściśle centrum miasta oraz obszar zabudowy wielorodzinnej wraz z terenami zieleni urządzonej, a także obiektami służby zdrowia, edukacji, kultury i sportu. Według Programu, Centrum miasta charakteryzowało się zwartą zabudową z ulokowanymi tam obiektami administracji publicznej, bankowości, wymiaru sprawiedliwości, zabytków, miejsc kultu religijnego, hoteli oraz punktów handlowo-usługowych. Jako problemy występujące w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej wskazano m.in. na niedostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych infrastruktury użyteczności publicznej, zły stan nawierzchni dróg i chodników oraz brak przystosowanych przejść dla niewidomych i niedowidzących pieszych użytkowników drogi (brak sygnalizacji akustycznej). W sferze społecznej Program, jako jeden z problemów, wskazywał na wysoki poziom obciążenia demograficznego związanego z postępującym starzeniem się lokalnej społeczności. Wynikiem wprowadzenia programu miało być m.in. zapewnienie realizacji inwestycji w sposób świadomy społecznie, czyli stworzenie miejskiej infrastruktury przyjaznej osobom starszym i niepełnosprawnym, z jednoczesnym wpływem na poprawę jakości ich uczestnictwa w życiu społecznym. W ramach realizacji poszczególnych celów założono tworzenie atrakcyjnej przestrzeni publicznej do spędzania czasu, wypoczynku i integracji wielopokoleniowej, a także rekreacji ruchowej osób starszych oraz likwidacji wszelkich barier w poruszaniu się i korzystaniu z obiektów użyteczności publicznej. W ramach programu gmina zaplanowała m.in.:

- modernizację terenów przyległych do ul. Koszarowej w zakresie, której przewidziano m.in. przebudowę istniejących ciągów komunikacyjnych, które ze względu na zły stan techniczny stanowiły barierę dla osób starszych oraz niepełnosprawnych;
- utworzenie Zielonego Centrum Rekreacji u zbiegu ul. Słowackiego oraz Królowej Jadwigi oraz rozwoju terenów zielonych w obrębie ulic Batorego, Chrobrego i Królowej Jadwigi, w tym modernizację istniejących ciągów komunikacyjnych, których zły stan nawierzchni stanowił barierę architektoniczną dla osób niepełnosprawnych oraz starszych;
- utworzenie Centrum Seniora „Wrzosowisko” w ramach adaptacji istniejącego budynku z dostosowaniem do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych;
- modernizację Wrzesińskiego Ośrodka Kultury m.in. poprzez dostosowanie obiektów dla osób niepełnosprawnych i wprowadzenie elektronicznego systemu rezerwacji biletów;
- zagospodarowanie terenu przy cmentarzu komunalnym i wyznaczenie miejsc parkingowych oraz dróg manewrowych na wykonanych nawierzchniach, ułatwiających korzystanie z obiektu szczególnie osobom starszym i niepełnosprawnym;
- renowację terenów zieleniaków przy ul. Chrobrego i przy ul. Kościelnej w celu

¹⁵ Uchwała nr XXVI/376/2017 Rady Miejskiej we Wrześni z 27 września 2017 r.

¹⁶ MR/H 2014-2020/20(2)08/2016 z 2 sierpnia 2016 r.

poprawy funkcjonalności ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób starszych;
- poprawę dostępności komunikacyjnej przestrzeni publicznych dla osób starszych i niepełnosprawnych w wyniku modernizacji przestrzeni publicznej przy ul. Wojska Polskiego, budowy parkingu przy dworcu PKP we Wrześni, renowacji ul. Harcerskiej, renowacji terenów wokół bloków należących do Wrzesińskiej Spółdzielni Mieszkaniowej.

W przypadku pozostałych planowanych przedsięwzięć, m.in.: modernizacji amfiteatru im. Anny Jantar we Wrześni, rewitalizacji terenów wokół dworca PKP, modernizacji dawnego budynku koszarowego, rewitalizacji zabytkowych kamienic w centrum, termomodernizacji i odtworzenia dawnego blasku budynku urzędu celnego z przeznaczeniem na cele społeczne, projektu przyjaznych podwórek, jako grupę docelową wskazano ogół mieszkańców Wrześni, bez jednoczesnego zwrócenia uwagi na konieczność uwzględnienia w poszczególnych projektach specyficznych potrzeb osób z ograniczoną sprawnością.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 219-539)

Załącznikiem do Lokalnego Programu Rewitalizacji była „Koncepcja architektonicznego zagospodarowania terenów (obszarów) miasta Września na obszary o funkcji rekreacyjno-parkowej” (dalej „Koncepcja”). Koncepcją objęto cztery obszary miasta¹⁷, o łącznej powierzchni ponad 59 tys. m². Poszczególne projekty koncepcyjne obejmowały szczegółowy zakres robót budowlanych, i tak:

- koncepcja 01 – zagospodarowanie terenu zielenią, elementy małej architektury (montaż pojemników na odpady, wykonanie oczka wodnego, ławek i oświetlenie terenu), nawierzchnie utwardzone (wykonanie nowych posadzek zewnętrznych dla komunikacji pieszej, kołowej i mieszanej), oświetlenie terenu (montaż opraw parkowych posadzkowych, montaż opraw i słupków oświetlenia wolnostojącego), instalacje zewnętrzne (instalacja oświetlenia terenu i instalacja wodnokanalizacyjna); w treści koncepcji nie zapisano wymogu zapewnienia warunków do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne; w części koncepcji „zagadnienia formalno-prawne”, w zagadnieniu „teren dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne” zapisano „nie dotyczy”;
- koncepcja 02 - zagospodarowanie terenu zielenią, elementy małej architektury (montaż pojemników na odpady, wykonanie fontanny, montaż pergoli pionowych i przestrzennych na ścieżkach komunikacji pieszej, montaż urządzeń placu zabaw i urządzeń do ćwiczeń terenowych, montaż stołów do gry w tenisa stołowego, montaż urządzeń placu zabaw, hamaków i huśtawek wieloosobowych, montaż ławek parkowych i stojaków na rowery, montaż podświetlanych płyt informacyjnych, renowacja zabytkowej altany), nawierzchnie utwardzone (wykonanie nowych posadzek zewnętrznych dla komunikacji pieszej, kołowej i mieszanej, wykonanie schodów terenowych i pochylni, wykonanie pochylni dla osób niepełnosprawnych), oświetlenie terenu (montaż opraw parkowych posadzkowych, montaż opraw i słupków oświetlenia wolnostojącego), instalacje zewnętrzne (instalacja oświetlenia terenu, instalacja wodnokanalizacyjna), zabudowa i ogrodzenie (budowa budynku toalet publicznych z magazynem sprzętu parkowego, wykonanie ogrodzenia terenu); w treści koncepcji, poza wskazaniem wykonania pochylni dla osób niepełnosprawnych, nie zapisano wymogu zapewnienia warunków do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne; w części koncepcji

¹⁷ Zakres zamierzenia zdefiniowano, jako: Koncepcja 01 – ograniczona ulicami Batorego, Chrobrego i Królowej Jadwigi (działka objęta opracowaniem o powierzchni 1 907,89 m²); Koncepcja 02 – w rejonie ulic Słowackiego i Ogrodowej (działka objęta opracowaniem o powierzchni 27 697 m²); Koncepcja 03 – w rejonie ulic Koszarowej i Kościuszki (działka objęta opracowaniem o powierzchni 23 759 m²); Koncepcja 04 – w bezpośrednim otoczeniu budynku przy ulicy Batorego 8 we Wrześni (działka objęta opracowaniem o powierzchni 6 407,48 m²).

- „zagadnienia formalno-prawne”, w zagadnieniu „teren dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne” zapisano „nie dotyczy”;
- koncepcja 03 – zagospodarowanie terenu zielenią, elementy małej architektury (montaż: pojemników na odpady, pergoli pionowych oraz przestrzennych na ścieżkach komunikacji pieszej, ławek parkowych i stojaków na rowery), nawierzchnie utwardzone (wykonanie nowych posadzek zewnętrznych dla komunikacji pieszej, kołowej i mieszanej, wykonanie boisk sportowych do piłki nożnej – posadzka trawiasta, piłki ręcznej i koszykówki – posadzka z żywic poliuretanowych), oświetlenie terenu (montaż opraw parkowych posadzkowych, montaż opraw i słupków oświetlenia wolnostojącego), instalacje zewnętrzne (instalacja oświetlenia terenu, instalacja wodnokanalizacyjna), zabudowa (budowa budynku magazynowo-szatniowego z węzłem sanitarnym); w treści koncepcji nie zapisano wymogu zapewnienia warunków do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne; w części koncepcji „zagadnienia formalno-prawne”, w zagadnieniu „teren dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne” zapisano „nie dotyczy”;
 - koncepcja 04 - zagospodarowanie terenu zielenią, elementy małej architektury (montaż: pojemników na odpady, pergoli pionowych, ławek parkowych, altanki drewnianej z grillem, urządzeń do ćwiczeń terenowych, stojaków na rowery), nawierzchnie utwardzone (wykonanie nowych posadzek zewnętrznych dla komunikacji pieszej, kołowej i mieszanej), oświetlenie terenu (montaż opraw parkowych posadzkowych, montaż opraw i słupków oświetlenia wolnostojącego), instalacje zewnętrzne (instalacja oświetlenia terenu, instalacja wodnokanalizacyjna); w treści koncepcji nie zapisano wymogu zapewnienia warunków do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne; w części koncepcji „zagadnienia formalno-prawne”, w zagadnieniu „teren dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne” zapisano „nie dotyczy”.

(dowód: akta kontroli str. 401-424)

Na obszarze gminy wprowadzono¹⁸ program osłonowy „Aktywizowanie i wyrównywanie szans seniorów w Gminie Września”. Celem programu była m.in. aktywizacja społeczna seniorów. Jednym z zadań służących do jego osiągnięcia miała być likwidacja barier architektonicznych w środowisku lokalnym seniora, zapewnienie dostępności do instytucji publicznych i zwiększenie dostępu do dóbr kultury oraz wydarzeń i imprez masowych. Za realizację programu odpowiadać miał m.in. Urząd. Program zakładał coroczne badanie grupy osób starszych w zakresie m.in. aktywności, znajomości ofert oraz subiektywnej oceny własnej sytuacji. OPS, realizujący program, odstąpił od takiej formy badań. Jak wyjaśniła Kierownik Sekcji Pomocy Środowiskowej OPS, rozpoznanie potrzeb i oczekiwań było prowadzone w ramach organizowanych otwartych, comiesięcznych spotkań grup samopomocowych, pracowników Ośrodka oraz członków stowarzyszenia¹⁹ zajmującego się m.in. środowiskiem osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 196-214)

Inwestycje planowane do realizacji w poszczególnych programach, w tym m.in. w programie rewitalizacji były również przewidziane w wieloletniej prognozie finansowej, ze wskazaniem harmonogramu prac, wysokości planowanych środków i źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 850-856, 885-911)

¹⁸ Uchwała Nr X/148/2015 Rady Miejskiej we Wrześni z 27 października 2015 r.

¹⁹ Stowarzyszenie „Krag” z Wrześni.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W przyjętych przez gminę projektach koncepcyjnych obejmujących obszary rewitalizacji ujęte w Lokalnym Programie Rewitalizacji, nie wskazano na potrzebę zastosowania w projektowanych obiektach użyteczności publicznej rozwiązań, urządzeń i wyposażenia, zapewniających niezbędne warunki do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne. Tylko w przypadku jednej z koncepcji (02) uwzględniono wykonanie pochylni dla osób niepełnosprawnych.

Zdaniem Z-cy Burmistrza, w obowiązujących „dokumentach prawnych” brak jest szczegółowych przepisów i wymagań stawianych zagospodarowaniu terenów zielonych wobec potrzeb osób niepełnosprawnych. Z-ca Burmistrza dodał, że projekty rewitalizacji są jedynie koncepcjami, na podstawie których zostaną wykonane projekty zagospodarowania obszarów, w których zostaną uwzględnione udogodnienie stosowane w projektowaniu uniwersalnym.

W ocenie NIK, przyjęcie założeń koncepcyjnych zagospodarowania obszarów Wrześni nieuwzględniających potrzeb osób z niepełnosprawnościami było działaniem nierzetelnym. Zwiększa też ryzyko pominięcia potrzeb osób z niepełnosprawnościami w objętych rewitalizacją obszarach o funkcji rekreacyjno-parkowej.

Ponadto w przypadku współfinansowania inwestycji z budżetu środków europejskich, jak planuje to uczynić gmina odnośnie inicjatyw ujętych w Lokalnym Programie Rewitalizacji, istnieje obowiązek stosowania obowiązujących w danym okresie programowania, wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami²⁰. W obecnym kształcie, projekty koncepcyjne nie uwzględniają tej zasady.

(dowód: akta kontroli str. 219-425, 850-856, 914-915)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia ujęcie w Lokalnym Programie Rewitalizacji przedsięwzięć uwzględniających potrzeby osób o ograniczonej sprawności. Nierzetelnym było natomiast przyjęcie koncepcji architektonicznej zagospodarowania terenów zlokalizowanych na terenie Wrześni, nieuwzględniającej warunków korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne.

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

Opis stanu
faktycznego

W ramach działań poprawiających dostępność przestrzeni publicznej, gmina:

– od stycznia 2018 r. uruchomiła testowo bezpłatną komunikację autobusową. Obsługą przewozów docelowo zajmować się będzie zewnętrzny podmiot na podstawie umowy koncesyjnej. Zasady określone w projekcie regulaminu przewozów, stanowiącego załącznik do umowy, nie przewidywały dopuszczenia w autobusie przewozu psa asystującego dla osób niewidomych na warunkach określonych w art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²¹, tj. bez zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. W ramach siatki połączeń przewidziane zostały kursy dedykowane m.in. osobom starszym poprzez zapewnienie możliwości dojazdu do punktów usługowych, miejsc użyteczności publicznej w tym przychodni lekarskich i szpitala. Do obsługi transportu gmina pozyskała nowy autobus o napędzie elektrycznym, przystosowany

²⁰ M.in.: Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 8 maja 2015 r.

²¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.

do przewozu osób niepełnosprawnych, wyposażony m.in. w dźwiękowy i świetlny system powiadamiania o zamykaniu drzwi, w system ochrony pasażera przed ściśnięciem przez drzwi oraz blokadę niezamierzonego ruchu drzwi. Ponadto w pojeździe zapewniono: niską podłogę (bez poprzecznych stopni wzdłuż wewnątrzpojazdowego ciągu komunikacyjnego) od czoła autobusu aż za tylne drzwi, drzwi bezstopniowe, wysokość wejść w stosunku do poziomu jezdni nie większą niż 320 mm. Przy tylnych drzwiach autobus wyposażono w ręcznie rozkładaną platformę (rampę) najazdową dla wózków inwalidzkich. W autobusie wydzielono miejsce do przewozu wózka inwalidzkiego tyłem do kierunku jazdy, wyposażone w pas bezwładnościowy oraz przycisk powiadamiający kierowcę o zamiarze opuszczenia autobusu. Pojazd wyposażono również w system informacji pasażerskiej, w którego skład wchodził monitor LCD oraz system zapowiedzi głosowych wewnątrz i na zewnątrz autobusu. Przycisk sygnalizujący „stop na żądanie” nie posiadał oznaczenia w języku Braille’a.

Z-ca Burmistrza, w złożonych wyjaśnieniach, zapowiedział wyposażenie pojazdu w przycisk przystosowany dla potrzeb osób niewidomych oraz ujęcie w ostatecznej wersji regulaminu przewozów prawa niepełnosprawnych osób do podróżowania z psem asystującym na warunkach wynikających z przywołanej wyżej ustawy. Ponadto w ocenie Z-cy Burmistrza wszystkie przystanki wyznaczone do obsługi podróżnych zostały przystosowane dla osób starszych i niepełnosprawnych;

– wprowadziła możliwość pozostawienia pojazdu osobie niepełnosprawnej w miejskiej strefie parkowania bez pobierania opłaty. Zwolnienie z opłaty dotyczyło wszystkich miejsc parkingowych, w przypadku zajętości tych wyznaczonych dla niepełnosprawnych. W całym mieście zorganizowano 46 miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, co stanowiło 3,6% wszystkich miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 773-779, 850-860, 870-884)

Gmina, jak wskazał Z-ca Burmistrza, prowadziła w ostatnich latach inwestycje, których realizacja miała ułatwić dostęp do budynków użyteczności publicznej oraz poruszanie się po terenie gminy osobom starszym i niepełnosprawnym. I tak zrealizowano:

- przeniesienie siedziby OPS do nowego budynku przy Ratuszu przystosowanego dla potrzeb osób niepełnosprawnych (obiekt wyposażony w windę oraz toaletę dla osób niepełnosprawnych, wejście do budynku zapewniono bezpośrednio z poziomu chodnika);
- wyposażenie Ratusza w windę;
- budowę jednej sali gimnastycznej, ponadto, w trakcie kontroli, prowadzono budowę kolejnej;
- modernizację (dobudowa skrzydła) budynku szkoły;
- montaż dwóch toalet modułowych wraz z zagospodarowaniem terenu;
- siedem placów zabaw, a na czterech placach wymianę urządzeń;
- 12 zewnętrznych siłowni fitness.

Ponadto w ramach wykonanych, zmodernizowanych, przebudowanych odcinków dróg i ulic w latach 2016 i 2017 uzyskano ponad 14 km. ciągów dla pieszych, oświetlono ponad 13 km chodników i ciągów pieszych, doświetlono 15 przejść dla pieszych, a pięć z nich wyposażono w sygnalizatory akustyczne.

Gmina, jak wyjaśnił dalej Z-ca Burmistrza, w ramach funkcjonowania budżetu obywatelskiego zrealizowała przebudowę chodnika w m. Chwalibogowo oraz wykonała zewnętrzne siłownie fitness w trzech wioskach.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 54-59, 912-913)

Oględziny²² wybranych inwestycji gminnych i bezpośrednio otaczających je przestrzeni, przeprowadzone z udziałem specjalistów z zakresu audytu przestrzeni publicznej, w tym osoby poruszającej się na wózku, wykazały:

- Park Miejski im. Józefa Piłsudskiego:

Nawierzchnie alejek posiadały ubytki, spękania i nierówności, w których powstawały kałuże i zastoiska wody. Stanowiły one istotne przeszkody w samodzielnym poruszaniu się osoby na wózku. Większość ciągów komunikacyjnych była pozbawiona opornika (np. obrzeża) wyniesionego na wysokość min. 1 cm na styku alejki z podłożem gruntowym (darń), co mogło utrudniać samodzielne poruszanie się osobie niewidomej z laską. Park nie posiadał oznakowania dla pieszych, w tym oznakowania o lokalizacji toalety publicznej. Profil podłużny (kąć nachylenia) alejek uniemożliwiał osobom na wózku bezpieczne i samodzielne poruszanie i dostęp m.in. do placu zabaw. W przypadku dużego spadku podłużnego alejek nie zastosowano poręczy, barierek lub innego rozwiązania technicznego zapewniającego możliwość skorzystania z nich przez osoby poruszające się na wózkach, o kulach lub z ograniczoną sprawnością ruchową. Dostęp do wykonanego w 2016 r. placu zabaw prowadził wyłącznie po podłożu gruntowym (darń), co uniemożliwiała wjazd osobie poruszającej się na wózku. Plac posiadał nawierzchnię sypką z piasku, co utrudniało możliwość korzystania z niego przez osoby poruszające się na wózku, ponadto nie został wyposażony w urządzenia przystosowane dla osób niepełnosprawnych. W sąsiedztwie ławek wokół placu nie przewidziano miejsca (z boku) np. na wózki inwalidzkie. Przy stanowisku do przewijania dzieci (o wysokości odpowiedniej również dla osoby na wózku), usytuowanym w bliskim sąsiedztwie placu, ławka nie posiadała podłokietników, co według specjalistów utrudnia siadanie i wstawanie osobom starszym i z niepełnosprawnościami. Profil mostków na rz. Wrześnica uniemożliwiał, ze względu na duży kąt nachylenia podjazdu, samodzielne poruszanie się po nich osobom z niepełnosprawnościami. Osoba poruszająca się na wózku nie mogła samodzielnie przejechać przez most, musiała skorzystać z pomocy sprawnej osoby (zarówno przy wjeździe, jak i przy zjeździe z mostku). Przy wejściu do Parku od strony ul. Paderewskiego, prowadzącym przez wysoki próg oraz zabytkowe schody wyposażone w betonową zabytkową barierkę, nie zastosowano kontrastów i odróżnień na ciągu komunikacyjnym. Natomiast połączenie ścieżki pieszo-rowerowej łączącej park z ul. Gnieźnieńską, wykonanej w 2016 r., uniemożliwiała samodzielne i bezpieczne poruszanie się po nim przez osobę niepełnosprawną w związku z bardzo dużym pochyleniem (spadkiem) drogi i brakiem zastosowania urządzeń zabezpieczających. Toaleta modułowa usytuowana w parku w 2017 r. była niesprawną i nie posiadała informacji o wyłączeniu z eksploatacji, kontrolka świetlna „nieczynne” na panelu informacyjnym (sterowania) nie była załączona. Przebudowa ścieżki rekreacyjnej wzdłuż rz. Wrześnica, pomimo upływu terminu realizacji, została wstrzymana w związku z koniecznością zabezpieczenia placu budowy i usunięcia wiatrołomów w skutek przejścia nawałnicy w sierpniu 2017 r.

Zdegradowany stan nawierzchni alejek, powstałe liczne zastoiska wody oraz awarie toalety Burmistrz wyjaśnił skutkami nawałnicy, która przeszła nad miastem w sierpniu 2017 r. Powalone wraz z korzeniami drzewa (ok. 380 sztuk), zastosowany ciężki sprzęt do usunięcia zniszczeń, zalewanie terenu parku przez rzekę spowodowały liczne uszkodzenia elementów zagospodarowania parku. Ponowne otwarcie parku dla mieszkańców nastąpiło trzy dni przed przeprowadzonymi oględzinami i do tego czasu nadal nie przywrócono zasilania toalety, odciętego ze względów bezpieczeństwa w związku z przejściem nawałnicy. Profile podłużne alejek prowadzących do placu zabaw wynikały z naturalnego

²² 12 grudnia 2017 r.

uksztaltowania terenu, a ich przeznaczeniem była przede wszystkim obsługa ruchu rowerowego. W ocenie Burmistrza dostęp do placu zabaw dla osób z niepełnosprawnością ruchową zapewniony został z głównej alejki prowadzącej od ul. Parkowej (równoległej do ul. Paderewskiego), a jej dalszy przebieg umożliwiał tym osobom swobodną komunikację po parku. Natomiast przyjęty rodzaj nawierzchni był bezpieczny dla użytkowników placu, a zastosowanie zamiast piasku nawierzchni poliuretanowej nie było możliwe na wszystkich placach zabaw przygotowywanych przez gminę z uwagi na ograniczone możliwości finansowe. Brak oporników na styku alejek z terenem zieleni, nieprzystosowane mostki do poruszania się przez osoby niepełnosprawne i o ograniczonej ruchomości, utrudniony dostęp do parku prowadzący przez zabytkowe wejście od ul. Paderewskiego Burmistrz wyjaśnił koniecznością uzyskania uzgodnień konserwatora zabytków oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na zmianę istniejących rozwiązań. W toku kontroli nie przedstawiono udokumentowania prób uzyskania tego rodzaju uzgodnień. Założenia koncepcyjne parku powstały w okresie międzywojennym, natomiast gmina była na etapie wyboru wykonawcy na opracowanie koncepcji rewitalizacji parku, która powinna, w jak największym stopniu, zwiększyć dostępność obiektu dla osób starszych i niepełnosprawnych, w tym wprowadzić oznakowanie dla pieszych. Ławka wraz z przewijakiem posiadała, w ocenie Burmistrza, wszelkie niezbędne atesty, certyfikaty i deklaracje zgodności dopuszczające do użytkowania. Utrudnioną możliwość pokonania odcinka alejki łączącego park z ciągiem pieszorowerowym do ul. Gnieźnieńskiej przez osoby starsze i niepełnosprawne ruchowo, Burmistrz wyjaśnił ukształtowaniem terenu, ponadto tym, że dokumentacja projektowa na ten ciąg uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę oraz uzgodnienie konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 676-730, 830-846)

- Zintegrowane centrum komunikacyjne przy dworcu PKP:

Przed budynkiem PKP, po przeciwnej stronie ul. Dworcowej, zlokalizowano przystanek obsługujący komunikację miejską. Peron przystankowy usytuowano w centralnej części parkingu, do którego dostęp dla pieszych odbywał się po pieszojezdni. Na pieszojezdni nie zapewniono przyjaznych i bezpiecznych warunków dla poruszania się pieszych, w tym osób niepełnosprawnych, tj. nie wyznaczono ciągów wyłącznego ruchu pieszego oraz nie wprowadzono informacji kierunkowej dla pieszych, co powodowało m.in. problem z odszukaniem miejsca umożliwiającego osobie poruszającej się na wózku przedostanie się na chodnik. Peron ograniczony był wyniesionym²³ krawężnikiem z obniżeniem (pochylnią) od strony zatoki (w części środkowej peronu) w miejscu przewidzianym na postój autobusów, natomiast nie zastosowano obniżenia krawężnika na końcach peronu. Nawierzchnia peronu wykonana została z betonowej kostki brukowej fazowanej, wyposażonej w matę z fakturą ostrzegawczą na całej jego długości, w zbyt bliskiej - w ocenie specjalistów - odległości od krawędzi peronu, co stwarzało utrudnienie dla osób poruszających się na wózku. Na peronie nie wyznaczono miejsca wejścia osoby z niepełnosprawnościami do autobusu. Rozkład jazdy sporządzono czytelnym fontem, o właściwym kontraście i umiejscowiono na wysokości umożliwiającej odczyt również z pozycji osoby na wózku. Na parkingu wydzielono trzy miejsca przeznaczone dla osób niepełnosprawnych, z czego przy dwóch nie obniżono krawężnika na styku powierzchni parkingu z chodnikiem (co wymuszało poruszanie się po pieszojezdni), a na trzecim dokonano obniżenia wyłącznie na środku stanowiska postojowego, będącego jednocześnie dojściem do chodnika przy ul. Dworcowej.

²³ Na 12 cm w stosunku do powierzchni pieszojezdni

Pominięcie wyznaczenia kierunków poruszania się pieszych na powierzchni pieszojezdni Burmistrz wyjaśnił jej charakterem i przeznaczeniem, które zakładało obsługę zarówno ruchu pieszych jak i pojazdów. Natomiast wprowadzanie dodatkowego oznakowania nie było wymagane żadnymi przepisami prawa. Z kolei, brak obniżenia krawężników na całej długości (lub części) styku miejsca parkingowego dla osób niepełnosprawnych z chodnikiem wyjaśnił koniecznością eliminacji możliwości najeżdżania pojazdów na chodnik. Rozwiązanie konstrukcyjno-funkcjonalne peronu przystankowego wynikało z zatwierdzonej dokumentacji projektowej, spełniającej wszystkie wymagania wynikające z przepisów prawa, jednocześnie Burmistrz zapewnił, że kierownictwo kontraktu podjęło decyzję o wprowadzeniu obniżenia krawężnika peronu na jego początku.

(dowód: akta kontroli str.676-682, 731-772, 830-846)

- Toaleta publiczna w Parku im. Dzieci Wrzesińskich:

Toaleta była zlokalizowana w modułowym obiekcie wolnostojącym. Próg toalety był wyniesiony ok. 3 cm ponad poziom powierzchni chodnika, co zdaniem specjalistów, mogło stwarzać utrudnienie w pokonaniu takiej przeszkody przez osobę poruszającą się na wózku. Drzwi przy otwieraniu stawiały opór, specjalista z niepełnosprawnością narządu ruchu uczestniczący w oględzinach, nie mógł samodzielnie otworzyć drzwi, musiał skorzystać z pomocy sprawnej osoby. Panel sterowania (w tym wrzutnia do monet) nie posiadał oznaczeń w alfabecie Braille'a oraz informacji dźwiękowej (lektora) informującej o kwocie koniecznej do wrzucenia do automatu. Tablica informacyjna, zdaniem specjalistów, posiadała niski kontrast. Toaleta została zaopatrzona w system alarmowy, który aktywowany, po wciśnięciu przycisku, uruchamiał sygnalizację dźwiękową o wysokim natężeniu. Ponowne wciśnięcie przycisku wyłączało sygnalizację. Przycisk usytuowano na ścianie w bliskim sąsiedztwie muszli ustępowej, co zdaniem specjalistów, mogło spowodować przypadkowe uruchomienie. Drzwi toalety po 15 minutach otwierały się automatycznie, co w ocenie specjalistów mogło stanowić zbyt krótki czas dla korzystających osób z pewnymi typami niepełnosprawności.

Jak wyjaśnił Burmistrz, producent toalety zadeklarował jej pełne przystosowanie dla osób niepełnosprawnych. Wskazał jednocześnie, że producent uzyskał wymagane prawem zezwolenia do wprowadzenia produktu na rynek, a zastosowane w obiekcie rozwiązania techniczno-funkcjonalne były rozwiązaniami powszechnie stosowanymi w tego typu obiektach, opartymi na wieloletnich doświadczeniach. Natomiast sam dostęp do toalety zostanie właściwie wyprofilowany w celu zmniejszenia uskoku na styku z progiem toalety.

(dowód: akta kontroli str. 676-682, 714-730, 830-847)

- Warsztat Terapii Zajęciowej:

W sąsiedztwie budynku stanowiącego siedzibę WTZ znajdował się ogólnodostępny parking bez wyznaczonego miejsca dla osób niepełnosprawnych. Drzwi budynku były zaopatrzone w domofon, który w ocenie specjalistów, umiejscowiony został zbyt wysoko dla osoby poruszającej się na wózku. WTZ na potrzeby swojej działalności wykorzystywał 4 kondygnacje budynku (0,1,2,3). Na poziomie 0 zorganizowano m.in. szatnię dla osób korzystających z usług i oferty WTZ. Szatnię zlokalizowano w małym pomieszczeniu, a konstrukcja szafek uniemożliwiała osobie na wózku samodzielne korzystanie z nich (zbyt wysoko usytuowane wieszaki), ławki pod szafkami nie posiadały podłokietników.

Z wyjaśnień Kierownik WTZ oraz Burmistrza wynikało, że osoby niepełnosprawne nie zgłaszały problemów z dostępnością domofonu, jednocześnie zadeklarowano montaż dodatkowego dzwonka na niższej wysokości w terminie do końca czerwca 2018 r. WTZ nie posiadał własnego parkingu, a samochody mogły parkować na terenie pasa drogi krajowej DK92. W przypadku pomieszczenia szatni

wyjaśniono, że warunki funkcjonalne oraz wyposażenie były wystarczające i nie stanowiły przeszkód w korzystaniu z niego przez niepełnosprawnych uczestników warsztatów. Osobom tym zawsze towarzyszyli opiekunowie, a w szatni jednocześnie przebywało nie więcej niż ośmiu uczestników. Szatnia dla pozostałych gości WTZ znajdowała się w sekretariacie placówki. Ławki nie zostały wyposażone w podłokietnik, stanowiąc, w ocenie wyjaśniających, zbędne wyposażenie i wręcz utrudniające przemieszczanie się osób z szatni do windy.

Winda w budynku nie posiadała oznaczeń w alfabecie Braille'a oraz informacji głosowej, natomiast na klatce schodowej, w ocenie specjalistów, schody posiadały zbyt niski kontrast, ponadto w ocenie specjalistów w obiekcie zastosowano zbyt śliską posadzkę.

Wg składających wyjaśnienia, rodzaj posadzki oraz kontrast schodów były właściwe, o czym świadczy brak odnotowanych wypadków w ostatnich 20 latach funkcjonowania WTZ. W przypadku windy, zamontowanej w budynku w 1997 r., zadeklarowano skierowanie do producenta zapytania o możliwość modernizacji i wyposażenia jej w brakujące oznaczenia i informację.

W toalecie dla osób niepełnosprawnych na poziomie 2, lustro łazienkowe było zawieszone zbyt wysoko dla osób korzystających na wózkach. Toalety w obiekcie nie zostały wyposażone w samoobsługowy system wzywania pomocy.

Kierownik WTZ oraz Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach zobowiązali się do obniżenia lustra oraz sporządzenia wyceny instalacji systemu wzywania pomocy. W bliskim sąsiedztwie budynku przeprowadzono modernizację istniejącego boiska. Nawierzchnię asfaltową zastąpiono poliuretanową, a boisko wyposażono w nowe bramki oraz kosze do gry w koszykówkę z możliwością regulacji ich wysokości. Dojście do boiska od strony tylnego wejścia do budynku było jednak utrudnione z uwagi na niekompletną nawierzchnię z betonowej kostki brukowej. Natomiast z drugiej strony budynku dostęp prowadził wyłącznie po trawniku. W ocenie specjalistów, dojście do budynku z terenu (otoczenia) WTZ było niedostępne dla osób poruszających się na wózku lub o kulach.

Składający wyjaśnienia zadeklarowali wykonanie remontu nawierzchni do końca czerwca 2018 r., jednocześnie zapewniając pełną możliwość poruszania się uczestników warsztatów z budynku na plac boiska pod opieką terapeuty.

(dowód: akta kontroli str. 676-682, 790, 830-846, 848-849)

- Siedziba Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy oraz Muzeum Regionalnego im. Dzieci Wrzesińskich:

Siedziba Biblioteki i Muzeum znajdowała się w budynku ujętym w rejestrze zabytków. Na budynku nie umieszczono tablicy informacyjnej o dostępności i przeznaczeniu poszczególnych wejść. Do obiektu prowadziły trzy wejścia (A, B i C). Wejście A – bezpośrednio z ulicy, prowadziło po schodach (trzy stopnie), bez zamontowanej poręczy, co wykluczało dostępność wejścia dla osoby o ograniczonej mobilności, natomiast korzystanie z domofonu, usytuowanego w sąsiedztwie drzwi wejściowych na wysokości około 170 cm, było dla takich osób, w tym osób poruszających się na wózku, również nieosiągalne. Dostęp do wejścia B i jednocześnie C prowadził przez podwórze z tyłu budynku. Nawierzchnia podwórza była gruntowa, nieutwardzona, a przejazd po niej był utrudniony w związku z zalegającym błotem. Przed wejściem B znajdował się uskok (niecka) w chodniku o wysokości ok. 6 cm. Uskok utrudniał samodzielne wejście do budynku osobie poruszającej się na wózku. W ocenie specjalistów, stanowił on również utrudnienie dla osób poruszających się o kulach oraz osób niewidomych i niedowidzących. Drzwi przy wejściu B sprawiały opór przy otwieraniu przez osobę poruszającą się na wózku, a wysokość progu również utrudniała samodzielne wejście do budynku takim osobom. Wejście C było wyposażone w domofon, którego znaczna wysokość usytuowania utrudniała korzystanie z niego osobie na wózku. Ponadto trzykrotna

próba komunikacji osoby niepełnosprawnej na wózku z obsługą biblioteki za pomocą domofonu okazała się nieskuteczna.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że gmina zwróciła się do konserwatora zabytków o wyrażenie zgody na przebudowę wejścia A w tym wymianę drzwi, wymianę stopni, montaż poręczy oraz zmianę miejsca usytuowania domofonu, otrzymując jednak odpowiedź negatywną. Burmistrz wyjaśnił również, że występująca niecka przed wejściem B jest częścią systemu odwodnienia powierzchni podwórza, jednocześnie zadeklarował przygotowanie projektu przebudowy dziecińca i po uzyskaniu zgody konserwatora zabytków, realizację inwestycji. W przypadku wejścia C, domofon miał zostać poddany kontroli technicznej. Burmistrz zadeklarował również wystąpienie przez muzeum do konserwatora zabytków o zgodę na umieszczenie dodatkowych tablic informacyjnych na frontowej elewacji budynku.

W wyniku przeprowadzonego w 2012 r. remontu klatki schodowej wewnątrz budynku, dokonano podniesienia wysokości poręczy schodów, co w ocenie specjalistów utrudniało wejście i zejście osobom z niepełnosprawnościami. Obiektu nie wyposażono w windę.

Przyjęte rozwiązanie projektowe, jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało z konieczności uwzględnienia uwag organów nadzoru budowlanego na etapie uzgadniania dokumentacji projektowej. Natomiast brak windy wynikał z odmownej decyzji konserwatora zabytków.

Dostęp do ekspozycji muzealnej, zlokalizowanej na parterze budynku, był utrudniony dla osób z niepełnosprawnościami. Salę ekspozycyjną od korytarza oddzielał próg o wysokości ok. 3 cm. Bezpośrednio po wejściu do pierwszej sali ekspozycyjnej znajdowała się w niej duża witryna szklana bez zabezpieczonych ostrych narożników. Ekspozycja muzealna nie posiadała oznaczeń w języku Braille'a lub nie udostępniono materiałów wideo z audiodeskrypcją.

Charakter i zakres remontu w 2012 r. drzwi wejściowych do sali ekspozycyjnej, jak wyjaśnił Burmistrz, wynikał z pozwolenia udzielonego przez konserwatora zabytków, które nakazywało wykonanie stolarki drzwi wewnętrznych zgodnie ze wzorem istniejącej, tym samym ponownie odtworzono progi drzwiowe, zgodnie z pierwotnym wyglądem. Burmistrz zadeklarował jednocześnie zabezpieczenie naroży gabloty ekspozycyjnej oraz wyposażenie ekspozycji w przewodnik w alfabecie Braille'a.

Kasy muzealne, które usytuowano na piętrze budynku nie posiadały wsparcia dla osób niedosłyszących w postaci pętli indukcyjnych. Muzeum nie zamieściło na swoich kanałach informacyjnych wzmianki o możliwościach zakupu biletu telefonicznie lub drogą internetową. W całym obiekcie (muzeum i biblioteka) nie zorganizowano toalety przystosowanej dla osób niepełnosprawnych.

Burmistrz, w złożonych wyjaśnieniach, zadeklarował przygotowanie dokumentacji projektowej na wykonanie toalety dla osób niepełnosprawnych i po uzyskaniu zatwierdzenia konserwatora zabytków realizację inwestycji. Natomiast w kanałach informacyjnych placówki miała zostać umieszczona wzmianka o możliwych formach zakupu biletu. Ponadto kasy muzealne mają zostać wyposażone w pętlę indukcyjną. Biblioteka nie była wyposażona w powiększalnik tekstu, a stanowiska komputerowe w oprogramowanie umożliwiające korzystanie z nich osobom niewidomym i niedowidzącym. Biblioteka posiadała w swej ofercie usługę dostarczenia książki na telefon. Oferta była skierowana do osób starszych i osób niebędących w stanie samodzielnie dotrzeć do placówki. Po wcześniejszym wyborze pozycji i rezerwacji drogą telefoniczną, personel biblioteki dostarczał książki bezpośrednio do takich osób. Informacja o ofercie zamieszczona była na stronie internetowej biblioteki.

Niewyposażenie Biblioteki w powiększalnik Burmistrz wyjaśnił brakiem zapotrzebowania na tego rodzaju wsparcie. Z usług bibliotecznych jak dotąd nigdy nie skorzystały osoby niedowidzące i niewidome. Biblioteka posiadała w ofercie trzy

lupy do powiększania tekstu, które były sporadycznie udostępniane osobom starszym. Burmistrz zadeklarował wyposażenie dwóch stanowisk komputerowych w czytelną darmową oprogramowanie²⁴ ułatwiające korzystanie z nich przez osoby niewidome i niedowidzące.

(dowód: akta kontroli str. 676-682, 791-829, 830-846)

- Budynek Ratusza:

Budynek ratusza był siedzibą Urzędu oraz Straży Miejskiej. Usytuowany bezpośrednio przed budynkiem parkomat posiadał, w ocenie specjalistów, zbyt słabo widoczny i wysoko umieszczony wyświetlacz informacyjny. Parking posiadał wydzielone stanowiska postojowe dla osób niepełnosprawnych z bezpiecznym dostępem do chodnika. Wejście do siedziby Straży Miejskiej zostało przystosowane dla osoby niepełnosprawnej ruchowo i wyposażone w samoobsługową platformę (windę).

Drzwi do budynku ratusza, prowadzące bezpośrednio do windy, stawiały opór przy otwieraniu, a osoba poruszająca się na wózku nie mogła ich otworzyć samodzielnie, musiała skorzystać z pomocy sprawnej osoby. Winda wyposażona była w informację głosową oraz przyciski z oznaczeniami w alfabecie Braille'a. Lada w Biurze Obsługi Mieszkańca została usytuowana zbyt wysoko dla osoby poruszającej się na wózku. Schody w budynku nie posiadały kontrastów, a poręcz była wąska w pochwycie. Krzesła do obsługi mieszkańców nie posiadały podłokietników.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz zwrócił uwagę na charakter zabytkowy budynku. Osoby niepełnosprawne były obsługiwane przy stoliku na korytarzu Ratusza. Burmistrz zadeklarował wyposażenie krzeseł w podłokietniki oraz wyregulowanie samozamykacza drzwi wejściowych do budynku, natomiast, w ocenie Burmistrza, przyjęty model parkomatu był urządzeniem powszechnie stosowanym w całym kraju i posiadającym niezbędne atesty i certyfikaty.

(dowód: akta kontroli str. 676-682, 830-846)

Gmina nie przeprowadzała konsultacji ze środowiskiem osób starszych i niepełnosprawnych przyjętych rozwiązań na etapie opracowywania dokumentacji projektowej i w dalszej fazie procesu inwestycyjnego przedstawionych powyżej projektów.

(dowód: akta kontroli str. 830-849)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W poddanych oględzinom obiektach i dokumentacji nie uwzględniono rozwiązań zapewniających osobom niepełnosprawnym i starszym dostęp do obiektów i usług świadczonych w przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi. Na etapie przygotowania i realizacji projektów techniczno-budowlanych, w tym projektów usytuowanych na obszarach zabytkowych, Gmina nie korzystała ze specjalistycznego dodatkowego wsparcia m.in. z zakresu projektowania uniwersalnego, w celu wypracowania na etapie koncepcyjnym możliwego do wdrożenia rozwiązania, decydującego o dostępności remontowanych, modernizowanych obiektów. Zminimalizowałoby to ryzyko zastosowania rozwiązań nieuwzględniających potrzeb wszystkich użytkowników i konieczności wprowadzania zmian w już zrealizowanych inwestycjach. W efekcie, w objętych kontrolą obiektach: Parku im. Józefa Piłsudskiego, siedzibie Muzeum im. Dzieci Wrzesińskich oraz Biblioteki Miasta i Gminy, a także Ratusza Miejskiego,

²⁴ NVDA.

stwierdzono wskazane wyżej bariery i utrudnienia uniemożliwiające osobom niepełnosprawnym swobodne poruszanie się w przestrzeni tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 676-682)

Z-ca Burmistrza, wyjaśniając brak wykorzystania możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia z zakresu projektowania uniwersalnego, w ramach realizowanych inwestycji, wskazał na nieobligatoryjny charakter tego rodzaju konsultacji. Jednocześnie zadeklarował w kolejnych inwestycjach realizowanych przez Gminę uwzględnienie zasad projektowania uniwersalnego poprzez wprowadzenie stosownych zapisów do ogłaszanych postępowań przetargowych²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 850-856)

NIK wskazuje, że obiekty użyteczności publicznej, które wybudowano, wyremontowano, przebudowano lub których sposób użytkowania zmieniono po 1 stycznia 1995 r., muszą być dostępne dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, a zatem również dla osób z innymi niż fizyczne dysfunkcjami. Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Co więcej, w przypadku współfinansowania inwestycji z budżetu środków europejskich, jak to miało miejsce w inwestycji w obszarze transportu miejskiego, istnieje obowiązek stosowania obowiązujących w danym okresie programowania wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami²⁶. Osoby niepełnosprawne mają prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji i możliwości komunikacji międzyludzkiej. Wskazując te prawa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie²⁷. Zaprojektowanie dostępnej dla wszystkich przestrzeni publicznej, szczególnie w przypadku przestrzeni już istniejącej, a tym bardziej zabytkowej, podlegającej modernizacji, wymaga nie tylko znajomości przepisów i zasad projektowania, ale także wiedzy o ograniczeniach w mobilności i percepcji oraz pojawiających się w związku z tym potrzebach osób starszych i niepełnosprawnych.

Gmina sukcesywnie realizowała inwestycje w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej. NIK negatywnie ocenia niezastosowanie w działaniach gminy części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji, a niekiedy również z niepełnosprawnością narządu ruchu, przez co osobom tym nie zapewniono dostępu do przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi.

Ocena częściowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o podjęcie działań w celu:

1) wyeliminowania barier architektonicznych i technicznych oraz utrudnień w dostępności, w objętych kontrolą obiektach przestrzeni publicznej, w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków i przy specjalistycznym wsparciu z zakresu

²⁵ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

²⁶ M.in. Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 8 maja 2015 r.

²⁷ Por.: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

projektowania uniwersalnego lub z wykorzystaniem opinii przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami,

2) uwzględnienia w projektach koncepcyjnych obejmujących obszary rewitalizacji ujęte w Lokalnym Programie Rewitalizacji, rozwiązań, urządzeń i wyposażenia, zapewniających niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 29 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis