

LPO.411.005.02.2017

R/17/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/004 - Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/93/2017 z 19 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 18, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Klimek, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego ¹ (dalej: Prezydent) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez miasto działań w celu dostosowania przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych³. Ich skuteczność obniża jednak niewdrożenie dotychczas części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji, przez co niektóre obszary przestrzeni publicznej były dla tych osób nadal niedostępne⁴, oraz nieopracowanie na kolejne lata kompleksowego planu działań odpowiadających na potrzeby i oczekiwania osób starszych i niepełnosprawnych.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Miasto rzetelnie rozpoznało potrzeby i oczekiwania starszych i niepełnosprawnych mieszkańców dotyczące dostępności przestrzeni publicznej, co było możliwe dzięki współpracy z przedstawicielami tych środowisk. Dla miasta nie opracowano jednak kompleksowego planu usuwania zidentyfikowanych w przestrzeni publicznej barier. W ocenie NIK, taki plan jest niezbędny dla wdrażania i monitorowania działań na rzecz systematycznej i skutecznej poprawy dostępności przestrzeni miasta. Działania miasta w przestrzeni publicznej były ukierunkowane przede wszystkim na usuwanie barier architektonicznych, uniemożliwiających poruszanie się osób o ograniczonej sprawności fizycznej oraz zwiększenie dostępności transportu miejskiego. W ocenie NIK, niektóre z wdrożonych rozwiązań były jednak nieskuteczne, nie uwzględniały bowiem potrzeb wszystkich użytkowników, zwłaszcza tych o obniżonej percepcji (np. z niepełnosprawnością słuchu lub wzroku).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

¹ Od 9 grudnia 2014 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 Kontrolą objęto lata 2016-2017 (do zakończenia kontroli NIK), a także wcześniejsze działania, które oddziaływały na kontrolowane obszary działalności miasta (dalej: okres objęty kontrolą).

⁴ 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).

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

Opis stanu faktycznego

W ostatnich latach, liczba starszych⁵ mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego wzrastała: w 2014 r., osoby w wieku poprodukcyjnym⁶ (tj. dla mężczyzn - 65 lat i więcej, dla kobiet - 60 lat i więcej) stanowiły ponad 20 proc. ogółu mieszkańców; na dzień 24 lipca 2017 r., odsetek mieszkańców w wieku powyżej 60 lat wynosił ponad 25 proc.

(dowód: akta kontroli str. 291-298, 328)

Miasto, z inicjatywy Stowarzyszenia Ostrowskiego Uniwersytetu Trzeciego Wieku, utworzyło⁷ w 2014 r. Gminną Radę Seniorów. Kadencja Rady została określona na cztery lata. W jej skład mogły zostać powołane wyłącznie osoby, które ukończyły 60 rok życia. Członkowie Rady zostali powołani na podstawie zgłoszeń podmiotów i organizacji zajmujących się działalnością na rzecz osób starszych. Do zadań Rady należała m.in. działalność konsultacyjna, czego efektem było opiniowanie programu „Ostrowska Karta Seniora”. Ponadto Rada zajmowała się monitorowaniem potrzeb seniorów, przedstawianiem propozycji rozwiązań służących poprawie komfortu życia osób starszych, oraz organizowaniem działań na rzecz integracji i wspierania seniorów. Wszelkie wnioski i plany, Rada kierowała bezpośrednio do Prezydenta. Obsługę administracyjno-techniczną Rady zapewniała Prezydent, a koszty jej działalności były pokrywane z budżetu miasta.

(dowód: akta kontroli str. 27-74, 334-339)

Prezydent Ostrowa Wielkopolskiego, 24 listopada 2015 r., powołała⁸ zespół do spraw likwidacji barier architektonicznych. Do zadań tego zespołu należało m.in. rozpoznanie potrzeb i oczekiwań osób starszych i niepełnosprawnych w odniesieniu do przestrzeni publicznej, identyfikowanie utrudnień komunikacyjnych oraz barier architektonicznych dla osób z dysfunkcją ruchu, w tym poruszających się przy użyciu wózka inwalidzkiego, z dysfunkcją wzroku, z dysfunkcją słuchu lub mowy oraz inną niepełnosprawnością. Zespół, w skład którego wchodziły osoby powołane spośród przedstawicieli działających na terenie miasta organizacji pozarządowych, fundacji, przedstawicieli osób niepełnosprawnych (z ograniczeniami ruchowymi i o obniżonej percepcji), mieszkańców oraz przedstawicieli samorządu (w tym dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim), działał pod przewodnictwem Drugiego Zastępcy Prezydenta. Przedmiotem posiedzeń zespołu były również sprawy zgłaszane przez Gminną Radę Seniorów, Stowarzyszenie Uniwersytet Trzeciego Wieku, Stowarzyszenie Śpiewacze "Lira" Niewidomych, Słabowidzących i Innych Niepełnosprawnych oraz niepełnosprawnych mieszkańców miasta.

Zespół, w latach 2015-2017, sformułował 13 wniosków o usunięcie barier architektoniczno-budowlanych, dotyczących: zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do plaży miejskiej (zapewnienie bezpośredniego dostępu do wody, a nie tylko do plaży), budynków socjalnych wraz z obejściem, przystanków komunikacji autobusowej, odtworzenia chodników oraz jego napraw, obniżenia krawężników (oporników), oświetlenia przejść dla pieszych, dostosowania sygnalizacji świetlnej, usunięcia tzw. potykaczy oraz reklam usytuowanych w ciągu chodnika dla pieszych, oznakowania słupków oznakowania pionowego odbłaskową taśmą poprawiającą widoczność dla osób niedowidzących, zorganizowania

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 Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (program wykorzystywany przez Urząd do prowadzenia ewidencji ludności nie pozwala na generowanie danych statystycznych).

⁷ Por.: uchwała Nr L/483/2014 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z 29 maja 2014 r.

⁸ Por.: zarządzenie Nr 683/VII/2015 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z 24 listopada 2015 r. oraz Zarządzenie Nr 717/VI/2012 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z 25 stycznia 2012 r.

wydzielonych stanowisk dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów na widowni sali Ostrowskiego Centrum Kultury (dalej również OCK), zorganizowania placu zabaw uwzględniającego specyficzne potrzeby niepełnosprawnych dzieci. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, miasto zrealizowało do tej pory cztery wnioski, natomiast z pozostałych dziewięciu, pięć zaplanowano do realizacji w bieżącym roku, jeden zostanie zrealizowany pilotażowo wyłącznie w centrum miasta, a kolejny zostanie zrealizowany po przekazaniu w zarząd miasta obecnej drogi krajowej. Wniosek w zakresie braku zgody na umieszczanie w pasie drogi nowych reklam i tzw. potykaczy w centrum miasta, według wyjaśnień Prezydent, był realizowany na bieżąco. Prace zespołu dotyczyły również:

- reorganizacji autobusowej komunikacji miejskiej, w wyniku czego kursy na trzech liniach obsługiwane były wyłącznie przez niskopodłogowy tabor przystosowany do przewozu wózków inwalidzkich, a rozkłady jazdy umieszczone zostały na wyróżniającym się i widocznym błękitnym tle (tzw. błękitne linie),
- zorganizowania na widowni Ostrowskiego Centrum Kultury pięciu stanowisk wyposażonych w urządzenia poprawiające odbiór dźwięku dla osób niedosłyszących (słuchawki działające w oparciu o pętle indukcyjne),
- określenia zapotrzebowania na uruchomienie tzw. mieszkań chronionych,
- wprowadzenia zniżek wstępu dla osób niepełnosprawnych do miejsc rekreacji, wypoczynku i kultury,
- przybliżenia uczniom ostrowskich szkół problemu niepełnosprawności.

Według jednego z członków zespołu do spraw usuwania barier architektonicznych (osoba poruszająca się na wózku), na posiedzeniach zespołu sformułowano wnioski wymagające pilnej realizacji, a skład zespołu (przedstawiciele władz miasta, naczelnicy wydziałów organizacyjnych Urzędu, dyrektorzy, lub ich przedstawiciele, Miejskiego Zarządu Dróg oraz Miejskiego Zakładu Komunikacji) umożliwił merytoryczne wypracowanie stanowiska i podjęcie realnych działań. Z uwagi na dysfunkcje dotyczące przedstawicieli organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne (utrata wzroku, stwardnienie rozsiane itp.) konsultacje z tymi osobami zespół prowadził z pominięciem formy pisemnej.

Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu, pełniącej obowiązki sekretarza zespołu do spraw usuwania barier architektonicznych, w związku z różnorodnością spraw będących przedmiotem zainteresowania zespołu, nastąpić ma rozszerzenie jego składu o kolejne osoby, posiadające merytoryczne przygotowanie również spoza obszaru budownictwa i architektury.

(dowód: akta kontroli str. 95-161, 217-219, 334-339)

Ponadto w 2013 r., w ramach działalności zespołu, jeden z jego członków (osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim), sporządził wykaz 52 miejsc stanowiących bariery architektoniczno-budowlane dla osób niepełnosprawnych. Były to przede wszystkim zbyt mocno wyniesione krawężniki, wysepki, jak i stromizny przy przejściach dla pieszych oraz nierówna nawierzchni chodników, a także jej ubytki (dziury). Według wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg, do zakończenia kontroli NIK zlikwidowano 26 barier, pięć kolejnych planuje się usunąć w III kwartale 2017 r., a usunięcie kolejnych trzech będzie uwzględnione przy realizacji innych inwestycji. Dziewięć wniosków dotyczyło dróg innego zarządcy niż miasto. Terminy usunięcia zidentyfikowanych barier nie zostały ujęte w żadnym dokumencie, wskazano je na potrzeby kontroli NIK. W przypadku pozostałych dziewięciu barier, w toku kontroli NIK trwały prace nad oceną zasadności i ewentualnego ujęcia w planach inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 157-161, 329-333)

W Urzędzie, według Regulaminu Organizacyjnego⁹, zadania związane z problematyką polityki senioralnej oraz działania skierowane na potrzeby osób niepełnosprawnych, prowadziły: Wydział Administracji Przestrzennej - w zakresie likwidacji barier architektonicznych, Wydział Spraw Społecznych - w zakresie spraw społecznych, w tym współpracy z Dziennym Domem „Senior-WIGOR”, prowadzenia programów prozdrowotnych, współpracy z Gminną Radą Seniorów oraz Biuro Inicjatyw i Konsultacji Społecznych - w zakresie Programu Karta Seniora.

(dowód: akta kontroli str. 271-289)

Miasto propagowało informacje na temat swoich zasobów i oferty dla osób starszych i niepełnosprawnych poprzez portal internetowy Urzędu, na łamach bezpłatnej prasy¹⁰ wydawanej przez Urząd. Portal internetowy Urzędu posiadał dwie odrębne zakładki: „dla seniora” oraz „dla osób niepełnosprawnych”, pod którymi dostępne były informacje skierowane do tych środowisk. Miasto korzystało również z komercyjnych rozgłośni radiowych i portali internetowych, prasy lokalnej i regionalnej oraz z audycji i wiadomości nadawanych w lokalnej telewizji kablowej oraz w telewizji regionalnej. Informacje były kierowane w każdej dostępnej formie przekazu adekwatnej do stopnia niepełnosprawności odbiorcy (słowo mówione, pisane oraz język migowy).

(dowód: akta kontroli str. 220-263)

Biuro Inicjatyw i Konsultacji Społecznych Urzędu, przeprowadziło w latach 2015-2017, konsultacje z Gminną Radą Działalności Pożytku Publicznego, w skład której wchodził m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych: Klubu Seniora „Optymiści” oraz Ostrowskiego Stowarzyszenia Osób Chorych na Stwardnienie Rozsiane. Konsultacje dotyczyły przyjęcia programu rewitalizacji miasta oraz zasad jego realizacji, opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Ostrow Wielkopolski na lata 2016-2022, uchwalenia programu Ostrowska Karta Seniora.

(dowód: akta kontroli str. 271-278)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, miasto planuje wprowadzenie możliwości elektronicznego lub osobistego składania wniosków w zakresie usunięcia stwierdzonych barier architektoniczno-budowlanych, na specjalnie przygotowanym do tego formularzu. Wniosek taki miałby trafiać bezpośrednio do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, co usprawniłoby komunikowanie się z osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Udostępnienie formularza wniosku zaplanowano na 2018 r. Ponadto w planach zespołu do spraw usuwania barier architektonicznych jest też przeprowadzenie, jako jednej z form konsultacji społecznych, badania ankietowego mieszkańców w zakresie rozpoznania potrzeb i oczekiwań osób starszych i niepełnosprawnych w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 220-224, 334-339)

Według opinii Gminnej Rady Seniorów, Uniwersytetu Trzeciego Wieku, Ostrowskiego Stowarzyszenia Osób Chorych na Stwardnienie Rozsiane, Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Stowarzyszenia Rodzin na rzecz Osób z Niedosłuchem oraz poruszającego się na wózku niepełnosprawnego członka zespołu ds. likwidacji barier architektonicznych, większość planów inwestycji miejskich i działań dotyczących zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej oraz poprawy komfortu życia osób starszych i niepełnosprawnych podlegała konsultacjom z tymi organizacjami¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 201-219)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania miasta służące rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

⁹ Por.: zarządzenie Prezydenta Nr 06/VI/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu (wraz z późniejszymi zmianami do dnia 2 września 2015 r.).

¹⁰ „Informator Miejski” w nakładzie 30 tys. egzemplarzy.

¹¹ NIK, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), uzyskała informacje w tym zakresie od pięciu, spośród sześciu, do których skierowano zapytanie, organizacji osób starszych i niepełnosprawnych działających na terenie Ostrowa Wielkopolskiego.

2. Strategia¹² działań odpowiadających na potrzeby i oczekiwania osób starszych i niepełnosprawnych

Na lata 2016-2022, miasto posiadało Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Ostrów Wielkopolski¹³. Projekt Strategii poddany był konsultacjom społecznym¹⁴ oraz podlegał zaopiniowaniu przez Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego. W trakcie trwania konsultacji nie składano dodatkowych wniosków czy uwag. Założenia Strategii miały ogólny charakter i nie precyzowały terminu wykonania zamierzonych działań. Dla przykładu, dla celu strategicznego 3: *utrzymanie osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania oraz umożliwienie im udziału w życiu społecznym*, wyznaczono kierunki: „utworzenie mieszkań chronionych dla osób niepełnosprawnych”, „kontynuowanie działań zmierzających do likwidacji barier architektonicznych”, czas ich realizacji: „działania ciągłe w latach 2016-2022”, i źródła finansowania: „budżet samorządowy (gminny, powiatowy), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, fundusze zewnętrzne, m.in. fundusze strukturalne Unii Europejskiej, inne programy, organizacje pozarządowe, sponsorzy indywidualni”.

(dowód: akta kontroli str. 271-278, 290-322)

Na jednym z posiedzeń zespołu do spraw likwidacji barier architektonicznych przyjęto wnioski dotyczące rozważenia możliwości uregulowania wytycznych i standardów dla projektantów i wykonawców inwestycji podejmowanych na terenie miasta, które uwzględniałyby likwidację barier architektonicznych dla osób starszych i niepełnosprawnych jeszcze na etapie ich planowania. Obecnie miasto prowadzi działania w zakresie opracowania takich standardów, które po ich przyjęciu, jak zapowiedziała Zastępca Prezydenta, zostaną podane do publicznej wiadomości i umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej do końca 2017 r. Wypracowane standardy mają być spójne z wytycznymi ujętymi we wszystkich obowiązujących programach i projektach dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych. Miasto dotychczas nie zainicjowało współpracy z podmiotami prywatnymi¹⁵, m.in. właścicielami sklepów, nieruchomości czy innych prywatnych obiektów w przestrzeni publicznej, polegającej np. na stosowaniu ulg w podatkach lokalnych, w zamian za zwiększenie dostępności tych obiektów dla osób starszych i niepełnosprawnych. Ewentualny zamiar wprowadzenia takich rozwiązań, według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, „na dzień dzisiejszy nie jest możliwy do potwierdzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 271-278, 335, 338-339)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, Miasto planuje do końca 2017 r. opracować lokalną politykę senioralną, która stanowić będzie podstawę do prowadzenia działań we wszystkich zdiagnozowanych obszarach dotyczących problematyki osób starszych. Również do końca 2017 r. zostaną opracowane standardy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 220-224)

Pracownicy Urzędu nie byli przeszkoleni w zakresie specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych odnośnie przestrzeni publicznej i uwzględnienia tych potrzeb np. na etapie planowania inwestycji. Pracownicy Referatu Obsługi Mieszkańców oraz Referatu Ewidencji Ludności, Dowodów Osobistych i Spraw Mieszkaniowych Urzędu

¹² Tut: strategia to przemyślany plan działań w jakiej dziedzinie (Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2009.

¹³ Por.: załącznik do uchwały nr XVIII/201/2016 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 24 lutego 2016 r.

¹⁴ Por.: zarządzenie Nr 693/VI/2015 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z 2 grudnia 2015 r.

¹⁵ Por.: Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku. Pakiet programowy do wykorzystania w powiatach i gminach. Samorząd Województwa Wielkopolskiego. Poznań 2010. Dokument dostępne pod adresem: <https://www.umww.pl/attachments/article/37359/Strategia%20Polityki%20Spo%20C5%82ecznej%20dla%20Wojew%20C3%B3dztwa%20Wielkopolskiego%20do%202020.pdf>.

odbyli natomiast trzystopniowe kursy języka migowego. Łącznie zostało przeszkolonych pięciu pracowników Urzędu w zakresie poprawy jakości obsługi osób z dysfunkcją mowy. Ponadto Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych uczestniczyła w szkoleniu w zakresie możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 271-278)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Miasto nie posiadało kompleksowego planu, harmonogramu działań zmierzających do usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Takiego planu nie ujęto w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostrów Wielkopolski na lata 2016-2022, ani w innym gminnym programie lub dokumencie. Zaniechanie opracowania rzeczowego i finansowego harmonogramu usuwania barier architektonicznych i technicznych oraz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, NIK ocenia jako nierzetelne. Rekomendację przygotowania planu i propozycji zmian uwzględniających potrzeby wszystkich użytkowników przestrzeni publicznej ujęto m.in. w dokumencie Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (pkt 2.2. Przestrzeń i miejsce zamieszkania), przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.¹⁷

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, miasto przygotowuje dokument „Standardy dla projektantów, wykonawców i zarządców infrastruktury dla pieszych oraz budynków użyteczności publicznej pod kątem dostępności dla osób starszych i niepełnosprawnych” oraz program usuwania barier. Wymienione dokumenty zostaną opracowane do końca 2017 r. i wprowadzone po konsultacjach społecznych w I kwartale 2018 r. W tym celu, na 2018 rok zostaną również zabezpieczone w budżecie miasta środki na likwidację barier architektonicznych, które będą stanowiły odrębne źródło jej finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 271-278, 291- 318, 334-339)

W ocenie NIK, kompleksowa strategia albo plan, harmonogram czy preliminarz działań określające cele, czasowy horyzont ich realizacji oraz źródła finansowania są niezbędnym narzędziem monitorowania systematycznej poprawy dostępności przestrzeni publicznej, a tym samym tworzenia warunków do zwiększenia samodzielności i możliwości uczestniczenia osób starszych i niepełnosprawnych w życiu lokalnej społeczności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ujęcie w strategii rozwiązywania problemów społecznych celu strategicznego dotyczącego ograniczenia skutków niepełnosprawności i wytyczenia kierunku działań dla jego osiągnięcia w zakresie m.in. kontynuowania działań zmierzających do usunięcia barier architektonicznych. Izba negatywnie ocenia jednak brak kompleksowego planu poprawy dostępności przestrzeni publicznej miasta dla osób starszych i niepełnosprawnych, uszczegółowiający ogólne kierunki działań w tym zakresie, co istotnie utrudnia monitorowanie postępu planowanych i realizowanych działań.

¹⁶ Konferencja „Szansa – Potencjał – Możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych” organizowana 31 marca 2017 r. przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

¹⁷ Por.: uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (M. P. z 2014 r., poz. 118).

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

Opis stanu faktycznego

Miasto Ostrów Wielkopolski zostało przyjęte w styczniu 2017 r. do Sieci Miast i Gmin Przyjaznych Starzeniu Światowej Organizacji Zdrowia¹⁸, co ma umożliwić wymianę doświadczeń z innymi podmiotami w zakresie polityki senioralnej.

(dowód: akta kontroli str. 165-180, 239-240)

Miasto przeprowadziło inwentaryzację przestrzeni publicznej pod kątem barier jej dostępności dla osób starszych i niepełnosprawnych. Wynik inwentaryzacji dał podstawę do opracowania, w 2012 r., interaktywnej mapy Ostrowa Wielkopolskiego, na której zaznaczono dostępność poszczególnych obiektów, z podziałem na trzy kategorie: dostępny przystosowany (33 obiekty), dostępny nieprzystosowany (31 obiektów), niedostępny nieprzystosowany (19 obiektów)¹⁹. Jednak jak podała Zastępca Prezydenta, miasto obecnie jest na etapie opracowania nowej interaktywnej mapy, która będzie zawierała aktualne informacje o dostępności obiektów użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 220-224, 334-339)

W latach 2015-2017 (I półrocze), miasto przeznaczyło, według wykazu przygotowanego na potrzeby kontroli NIK, środki finansowe w wysokości około 500 tys. zł na podjęcie działań w zakresie zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Koszty obejmowały: wprowadzenie systemu dynamicznej informacji pasażerskiej w transporcie miejskim – 110 tys. zł, montaż wind w szkole oraz w Dziennym Domu „Senior-WIGOR” – 189 tys. zł, wprowadzenie programu mieszkania chronionego – 115 tys. zł i programu Teleopieki – 33 tys. zł, zakup systemu słuchawkowego dla osób niedosłyszących w OCK – 15 tys. zł, wykonanie oznakowania poziomego miejsc parkingowych (niebieskich kopert) dla osób niepełnosprawnych – 18 tys. zł, roboty drogowe (w tym roboty dotyczące oznakowania) wykonane przez Miejski Zarząd Dróg - 15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 220-224, 329-331)

W ramach działań poprawiających dostępność przestrzeni publicznej, miasto:

- w marcu 2017 r. utworzyło pierwsze mieszkanie chronione zlokalizowane w budynku wielorodzinnym. Mieszkanie składało się z czterech pokoi oraz wspólnej kuchni i łazienki, a wszystkie pomieszczenia przystosowano do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. W ramach projektu, dla wsparcia lokatorów, zatrudniono dodatkowego pracownika socjalnego, opiekuna środowiskowego oraz asystenta osoby niepełnosprawnej;
- zapewniło darmowy transport dla wszystkich mieszkańców, którzy ukończyli 70 rok życia. Miejski Zakład Komunikacji zapewniał 88% taboru przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych²⁰ oraz 81% taboru niskopodłogowego. Ponadto w ramach aktualnego zamówienia, do końca 2017 r. miasto pozyska siedem nowych autobusów przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych i wyposażonych m.in. w specjalne rampy najazdowe oraz opcję tzw. przykłąku, która ma zapewnić ułatwienie podróży osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, odrębne dwa stanowiska do transportu wózków inwalidzkich, głosowy i wizualny system informacji pokładowej oraz oznaczenie przycisków sygnalizujących „stop” na żądanie znakami wypukłymi w języku Braille’a. Dodatkowo, w celu zapewnienia

¹⁸ WHO Global Network of Age-friendly Cities and Communities.

¹⁹ Według stanu na lipiec 2017 r.

²⁰ Autobus posiadający miejsce do przewozu jednego wózka inwalidzkiego.

bezpieczeństwa, wszystkie drzwi pojazdu będą wyposażone w blokadę, która uniemożliwi ruszenie autobusu z otwartymi drzwiami oraz zapobiegnie otwarciu w trakcie jazdy. Autobusy zostaną również wyposażone w dodatkowe lampy zewnętrzne, których zadaniem będzie doświetlenie pasażerom drogi wysiadania, co będzie szczególnie istotne dla osób starszych i niepełnosprawnych w okresie zimowym i po zmroku. Na przystankach rozpoczęto wdrażanie dynamicznego systemu informacji pasażerskiej, który po uruchomieniu specjalnym przyciskiem uaktywnia moduł głosowy informujący o numerze linii, trasie oraz godzinie odjazdu. Przystanki rozpoczęto wyposażać w elektroniczne tablice wyświetlające w sposób czytelny informacje o rozkładzie jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 12, 220-224)

Miejski Zarząd Dróg sukcesywnie prowadził działania w zakresie usuwania barier architektoniczno-budowlanych występujących na ciągach komunikacyjnych miasta. Podejmowane działania polegały m.in. na remoncie chodników, obniżaniu krawężników przy przejściach dla pieszych, obniżaniu zbyt wysoko wyniesionych wysepek (azyle dla pieszych). Ponadto w ramach działań mających na celu poprawę widoczności słupków oznakowania pionowego dokonano oznaczenia odblaskową taśmą 85% takiego oznakowania zlokalizowanego w centrum miasta. Po przeprowadzonych konsultacjach ze środowiskiem osób niewidomych i niedowidzących wypracowano nowy system eliminacji zagrożenia dla poruszających się osób niewidomych i niedowidzących, jakie stwarza słupek oznakowania pionowego umieszczony w chodniku. Zastępca Prezydenta zapowiedziała wprowadzenie w ścisłym centrum miasta posadowienia słupków oznakowania bezpośrednio przy ścianie (licu) zabudowy ulicznej z odpowiednim odgięciem słupka, umożliwiającym montaż tarczy znaku.

(dowód: akta kontroli str. 271-278, 329-331)

Według uzyskanych w toku kontroli informacji od organizacji społecznych zajmujących się sprawami osób starszych i niepełnosprawnymi, miasto podejmowało również działania w zakresie poprawy dostępności przestrzeni publicznej poprzez zwiększenie liczby ławek na ulicach, stanowiących miejsca odpoczynku dla osób starszych, poprawę oznaczenia miejsc parkingowych (niebieskie koperty) dla osób niepełnosprawnych, instalacje rekreacyjne typu siłownie zewnętrzne wspomagające rehabilitację i sprawność ruchową oraz poprawę dostępności placów zabaw (zakup huśtawki przystosowanej dla dzieci poruszających się na wózku inwalidzkim).

(dowód: akta kontroli str. 201-219)

Oględziny wybranych ogólnodostępnych obiektów miejskich i bezpośrednio otaczających je przestrzeni (budynek kina „Komeda”, teren basenu miejskiego, budynek muzeum miasta, budynek instytucji kultury „Forum Synagoga”, budynek Ostrowskiego Centrum Kultury, budynek biblioteki głównej, teren Miejskiego Parku Przygód Piaski-Szczygliczka, teren stadionu miejskiego) wykazały, że siedem obiektów miało zapewniony dostęp dla osób niepełnosprawnych (pochylnie, podjazdy, poręcze), pięć posiadało czynne toalety oznaczone stosownym piktogramem i przystosowane do korzystania przez osoby niepełnosprawne (w OCK znajdowały się dwie takie toalety - dla widzów oraz dla artystów). Cztery obiekty były umiejscowione w budynkach wielopoziomowych, z czego trzy wyposażone były w windy. Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta, wymienione obiekty zostały wybudowane lub zagospodarowane w czasie kadencji poprzednich władz miejskich. Odnośnie budynku kina „Komeda”, gdzie stwierdzono braku dostępu dla osób

niepełnosprawnych oraz brak czynnej toalety dla tych osób, Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że obecnie niepełnosprawni mogą korzystać w kinie z tzw. schodolazu i podjazdu od północnej strony obiektu, toaleta zostanie udostępniona niepełnosprawnym w I kwartale 2018 r., a na lata 2019-2022 planowana jest modernizacja (pod warunkiem pozyskania zewnętrznych środków finansowych) i wówczas w budynku kina zamontowana zostanie winda, przez co obiekt będzie dostępny dla osób niepełnosprawnych. Z kolei w budynku muzeum, w 2013 r. zamontowano windę, a w ramach kolejnych modernizacji zaplanowano przystosowanie toalety dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Z uwagi na lokalizację biblioteki publicznej oraz OCK w tym samym budynku, nie przewidziano zorganizowania toalety przystosowanej dla osób niepełnosprawnych w bibliotece. Obiekt stanowił jedną zwartą całość pod względem architektoniczno-budowlanym, co umożliwiałoby korzystanie z toalety dla osób niepełnosprawnych usytuowanej na parterze OCK.

W toku oględzin stwierdzono, ponadto, że:

- płyta rynku posiadała nawierzchnię jednolitą, bez ubytków i nierówności. Do każdego z ogródków restauracyjnych zapewniono dostęp dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich poprzez zamontowane pochylnie. Basen miejski został wyposażony w specjalne wejście (schody) do basenu dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Na ul. Asnyka (w sąsiedztwie rynku handlowego oraz osiedla mieszkaniowego) znajdował się odcinek chodnika o długości około 50 m, którego nawierzchnia z betonu asfaltowego posiadała liczne ślady degradacji (spękania, ubytki, nierówności), które stanowiłyby utrudnienie w poruszaniu się osób z ograniczoną sprawnością ruchową, lub korzystających z wózków inwalidzkich. Pozostałe ciągi komunikacyjne ruchu pieszego sąsiadujące z tym odcinkiem, posiadały zmodernizowaną nawierzchnię. Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że pierwotnie remont tego odcinka miał zostać przeprowadzony w I półroczu 2017 r., jednak w wyniku intensyfikacji innych prac w tym okresie, jego przeprowadzenie przewidziano do końca sierpnia 2017 r.;
- dostęp do Dziennego Domu „Senior-WIGOR” był utrudniony. Na odcinku ok. 70 metrów przebiegał chodnikiem, którego nawierzchnia z betonu cementowego wykazywała liczne spękania i ubytki. Ponadto na całym przebiegu chodnika nie zapewniono w żadnym miejscu obniżenia krawężnika (opornika) umożliwiającego podjazd wózka inwalidzkiego, a w dniu przeprowadzania oględzin stwierdzono zablokowanie chodnika na całej szerokości przez zaparkowane dwa samochody. Zastępca Prezydenta zwróciła się w lipcu 2017 r. do właściciela terenu²¹, na którym usytuowany był chodnik, zapewniający wyłączny dostęp do siedziby Dziennego Domu „Senior-WIGOR”, o usunięcie stwierdzonych barier architektonicznych. W piśmie podjęto również kwestię wprowadzenia właściwego oznakowania pionowego chodnika zapobiegającego parkowaniu pojazdów na jego powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 268-278, 323-327, 334-339)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Na etapie planowania i realizacji niektórych działań i inicjatyw miasta, nie uwzględniono rozwiązań zapewniających osobom niepełnosprawnym i starszym dostęp do obiektów i usług świadczonych w przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi. I tak:

²¹ Wielkopolskie Samorządowe Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowie Wielkopolskim.

- w budynku Dziennego Domu Senior-WIGOR zamontowano windę, która nie była wyposażona w rozwiązania umożliwiające samodzielne poruszanie się osobom z dysfunkcją wzroku, tj. w informację dotykową (tekst w piśmie Braille'a lub w piśmie wypukłym na płaszczyźnie poziomej), wsparciem informacją głosową, akustyczną²². Windy zamontowane w budynkach: Szkoły Podstawowej Nr 5, Ostrowskiego Centrum Kultury, biblioteki publicznej i muzeum, posiadały wprawdzie oznaczenia w języku Braille'a, nie były natomiast wyposażone w funkcję przekazu dźwiękowego, informującego osoby niewidome i niedowidzące np. o poziomie budynku, na którym znajduje się (zatrzymała się) winda; winda w budynku Urzędu nie była wyposażona w informacje zapisane w języku Braille'a, posiadała natomiast informację dźwiękową;
- żadne z przejść dla pieszych na ulicach miasta zarządzanych przez Miejski Zarząd Dróg nie zostało dotychczas wyposażone w sygnalizatory akustyczne dla osób niewidomych i niedowidzących;
- z obowiązku przewozu komunikacją miejską psa w kagańcu, nie wyłączono przewozu psa asystującego.

Obiekty użyteczności publicznej, które wybudowano, wyremontowano, przebudowano lub zmieniono sposób ich użytkowania po 1 stycznia 1995 r., muszą być dostępne dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, a zatem również dla osób z innymi niż fizyczne dysfunkcjami. Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego²³. Z kolei, w myśl art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²⁴, osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Osoby niepełnosprawne mają prawo m.in. do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji i możliwości komunikacji międzyludzkiej. Wskazując te prawa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie²⁵.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że w związku z oddaniem do ruchu w lipcu 2017 r. obwodnicy miasta w ciągu drogi krajowej S11 i spodziewanym przejściem w zarządzanie byłych dróg krajowych, stwierdzono potrzebę wyposażenia przejść dla pieszych w rejonie szpitala w sygnalizatory akustyczne sygnalizacji świetlnej. Miasto planuje wprowadzenie sygnalizatorów, w których informacja będzie podawana głosowo, a program sterujący umożliwi pokonanie niepełnosprawnemu przejścia przez dwie jezdnie w jednym cyklu światła zielonego. Dodatkowo rozważana będzie również możliwość zastosowania inteligentnego systemu umożliwiającego rozpoznanie indywidualnej specyfiki poruszania się osoby niepełnosprawnej dostosowującej cykl światła do czasu bezpiecznego opuszczenia jezdni. Odnośnie braku rozwiązań wspomagających osoby z wadą wzroku w korzystaniu z windy, Prezydent wyjaśniła że podjęte zostaną starania o ich uzupełnienie.

Ponadto, zdaniem Zastępcy Prezydenta, regulamin świadczenia usług przez Miejski Zakład Komunikacji nie wykluczał podróży autobusami komunikacji osób

²² Por.: Przewodnik publiczny przyjazny seniorom. Poradnik rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa 2015. Autor: dr hab. inż. arch. Marek Wysocki.

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2017 r., poz. 1332.

²⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.

²⁵ Por.: uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

niepełnosprawnych z psami asystującymi, a ich przewóz był zwolniony z opłaty. NIK zwraca uwagę, że regulamin ten nakładał jednak na wszystkich podróżujących z psami obowiązek posiadania kagańca i trzymania psa na smyczy, co w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, było niezgodne z przywołanym powyżej art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 85-91, 271-278, 329-331, 334-339)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez miasto działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Część z nich nie odpowiadała jednak na potrzeby wszystkich użytkowników, zwłaszcza tych o ograniczonej percepcji, przez co działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni miasta nie były w pełni skuteczne.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) opracowanie planu likwidacji zinwentaryzowanych barier w przestrzeni publicznej, uwzględniającego potrzeby osób z różnymi dysfunkcjami,
- 2) zapewnienie dostosowania regulaminu świadczenia usług publicznych przez MZK w zakresie przewozu psa asystującego, do zgodności z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 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 sierpnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

podpis

podpis