



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.028.01.2017
P/17/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/094 – Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Lech J. Kowalczyk – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/181/2017 z dnia 17 października 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże J. Słowackiego 12, 50-411 Wrocław (dalej: „UMWD”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Marszałek Województwa”). (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą³ samorząd województwa dolnośląskiego rzetelnie rozpoznał demograficzne wskaźniki populacji, jak również wynikające z nich potrzeby starszych i niepełnosprawnych mieszkańców tego województwa. Nie dysponował jednakże kompleksowym planem działań na rzecz poprawy dostępności dla takich osób obiektów wykorzystywanych przez wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, co wynikało m.in. z braku przeprowadzenia w tych jednostkach, oraz w samym UMWD, inwentaryzacji i audytów obejmujących problematykę występowania w przestrzeni publicznej barier ograniczających dostępność dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. W opracowanych dla województwa dolnośląskiego dokumentach strategicznych⁴ odniesiono się co prawda do dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, nie określono jednak zasad monitorowania stopnia realizacji przyjętych założeń.

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast powołanie Pełnomocnika Marszałka Województwa ds. Osób Niepełnosprawnych oraz utworzenie Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych⁵, co posłużyło wzmocnieniu głosu osób niepełnosprawnych przy ustalaniu kierunków polityki społecznej przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego,

¹ „Osoba niepełnosprawna i osoba o ograniczonej możliwości poruszania się” - oznacza każdą osobę dotkniętą trwałym lub czasowym upośledzeniem fizycznym, umysłowym, intelektualnym lub sensorycznym, które to upośledzenie może utrudniać takiej osobie - w konfrontacji z różnymi barierami - pełne i skuteczne przemieszczanie się. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego w miejsce określenia „osoby niepełnosprawne” posługiwano się terminem „osoby z niepełnosprawnościami”, co - zdaniem NIK - jest bardziej adekwatne (mniej stygmatyzujące). W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym terminy te używane są zamiennie.

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 objaśnienia.

³ Kontrolą objęto lata 2016-2017 (do czasu zakończenia kontroli w dniu 1 grudnia 2017 r.) oraz wcześniejsze działania, które wpłynęły na kontrolowane obszary.

⁴ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020”, Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2014-2020.

⁵ W strukturze Departamentu Spraw Obywatelskich UMWD.

a także wsparciu Marszałka Województwa w działaniach podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Podkreślenia wymaga także dofinansowywanie robót budowlanych obiektów służących rehabilitacji, oraz współfinansowanie wydawnictw propagujących aktywność wśród osób starszych i z niepełnosprawnościami, poprzez prezentowanie pozytywnych przykładów udostępniania dla nich przestrzeni publicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnoza potrzeb i strategię działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Diagnozy demograficznej mieszkańców województwa dolnośląskiego, z uwzględnieniem osób starszych i niepełnosprawnych, determinującej działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, dokonano w ramach opracowań zawierających wieloaspektowy przekrój zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni regionalnej w sferach: demograficznej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej, techniczno-infrastrukturalnej oraz transportowej. Zbiór analiz obejmował takie dokumenty, jak m.in.: (1) „*Demograficzne i gospodarcze aspekty rozwoju miast Dolnego Śląska*”, (2) „*Prognoza demograficzna dla gmin województwa dolnośląskiego do 2035 r.*”, (3) „*Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczym województwa dolnośląskiego*”, (4) „*Ocena skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym na Dolnym Śląsku*”. Szczególną uwagę w badaniach demograficznych osób starszych (i niepełnosprawnych) zwrócono na przewidywanie zmian w obrębie zjawisk i procesów w dłuższej perspektywie czasowej (starzenie się społeczeństwa).

(dowód: akta kontroli, str. 5-6)

1.2. Narzędziem stymulowania i projektowania rozwoju województwa dolnośląskiego, kierującym działania władz oraz wskazującym obszary wymagające regulacji i finansowania, była przede wszystkim *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*⁶ (dalej: „*Strategia 2020*” lub „*SRWD*”). Kwestia dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych została ujęta w części diagnostycznej tego dokumentu, gdzie w analizie SWOT⁷ znalazły się m.in. zapisy o: znaczącej i wzrastającej aktywności obywatelskiej wpływającej na rozwój trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonowaniu w całym regionie uniwersytetów trzeciego wieku, istniejących w regionie obszarach wykluczenia społecznego, niedostosowaniu przestrzeni publicznej do potrzeb osób z niepełnosprawnością i seniorów.

Kwestia dostępności przestrzeni publicznej była poruszana – jak wskazał dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWD - na etapie identyfikacji kierunków rozwojowych dla regionu, które zostały sformułowane przez podmioty zaangażowane w proces przygotowania projektu *Strategii 2020*, m.in. przez Komitet Sterujący ds. SRWD, w skład którego wchodził przedstawiciele administracji rządowej, samorządowe władze województwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerzy społeczni, gospodarczy i naukowcy z terenu województwa

⁶ Przyjęta uchwałą nr XXXII/932/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r.

⁷ SWOT - Analiza SWOT polega na podzieleniu zebranych informacji na cztery grupy (cztery kategorie czynników strategicznych): S (*Strengths*) – mocne strony: wszystko to co stanowi atut, przewagę, zaletę, W (*Weaknesses*) – słabe strony: wszystko to co stanowi słabość, barierę, wadę, O (*Opportunities*) – szanse: wszystko to, co stwarza szansę korzystnej zmiany, T (*Threats*) – zagrożenia: wszystko to, co stwarza niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej – za wikipedia.pl.

dolnośląskiego. Projekt *Strategii 2020* był konsultowany. Konsultacje – według dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWD – trwały dwukrotnie dłużej niż określa to wymóg ustawy. W ich trakcie odbyły się 62 spotkania konsultacyjne, mające zarówno charakter ogólny (we wszystkich powiatach województwa, w których mogli uczestniczyć wszyscy Dolnoślązacy), jak i branżowy (m.in. z organizacjami pozarządowymi). Ponadto, dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWD wskazał, że uwagi do projektu *Strategii 2020* można było również zgłaszać drogą elektroniczną, a kwestie dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych były poruszane w czasie spotkań konsultacyjnych.

W obowiązującej *Strategii 2020* zwiększeniu dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych służyły m.in. następujące zapisy: *Cel główny - Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku*; *Cel szczegółowy nr 7 - Włączenie społeczne, podnoszenie poziomu i jakości życia*. Zakładano równocześnie, że osiągnięcie celów założonych w *Strategii 2020* będzie możliwe dzięki skupieniu prowadzonych działań w ośmiu kluczowych grupach, nazwanych MAKROSFERAMI, skierowanych na wzmocnienie rozwoju gospodarczego Dolnego Śląska i kierujących racjonalny dobór przedsięwzięć. Problematyka osób starszych i niepełnosprawnych, przez pryzmat dostępności przestrzeni publicznej, została najpełniej wyartykułowana w takich makrosferach, jak: *TURYSTYKA*⁸, *EDUKACJA, NAUKA, KULTURA, SPORT i INFORMACJA*⁹ oraz *SPOŁECZEŃSTWO i PARTNERSTWO*¹⁰. W ramach pierwszej z nich wskazano na: *Priorytety, Kryteria i Przedsięwzięcia, w tym umożliwiające jak najszerze udostępnianie obiektów dziedzictwa kulturowego oraz zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych oraz rozbudowę jednolitego dla całego regionu systemu informacji turystycznej uwzględniającego standardy udostępniania informacji osobom niepełnosprawnym*. W ramach drugiej makrosfery postulowano m.in.: *rozwój e-usług, m.in. w zakresie wspomagania osób starszych i niepełnosprawnych, w tym usług uzupełniających system ochrony zdrowia*. Z kolei w makrosferze *Społeczeństwo i Partnerstwo* – postulowano m.in.: *znoszenie barier architektonicznych oraz przystosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych*.

(dowód: akta kontroli, str. 7 i 8-20)

1.3. W grudniu 2013 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął *Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej 2020 na lata 2014-2020* (dalej również: „DSIS”), stanowiącą integralną część *Strategii 2020*. Był to dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, precyzujący i uszczegóławiający działania samorządu województwa podejmowane w obszarze polityki społecznej, w tym na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych. Ze względu na zakres merytoryczny DSIS miał wymiar horyzontalny, obejmując swoim zakresem różne obszary aktywności i integracji społecznej. Celem głównym DSIS było zapewnienie mieszkańcom województwa dolnośląskiego wysokiej jakości życia, dopasowanie usług społecznych do potrzeb mieszkańców, oraz integracja społeczna. Cel ten realizowany był w ramach czterech obszarów strategicznych, wzajemnie ze sobą

⁸ Grupa działań zakładających wykorzystanie walorów krajobrazowych, kulturowych i środowiskowych Dolnego Śląska dla zapewnienia rozwoju społecznego i gospodarczego regionu.

⁹ Grupa zadań zakładająca poprawę dostępu do wysokiej jakości edukacji, kształtowanie postaw obywatelskich, prozdrowotnych, aktywności kulturalnej oraz przygotowująca do wyzwań i potrzeb rynku pracy, a także szerokie otwarcie przestrzeni informacyjnej na potrzeby mieszkańców.

¹⁰ Grupa działań zakładających kształtowanie pozytywnej tożsamości i solidarności międzypokoleniowej na Dolnym Śląsku, a także partnerstwa międzyinstytucjonalnego, publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego.

powiązanych i komplementarnych. Obszary te to: „Wsparcie”, „Aktywizacja”, „Integracja” i „Współdziałanie”.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Kwestie senioralne i niepełnosprawność, jako elementy działań strategicznych w ramach DS/S, w tym realizacja działań dotyczących dostępności przestrzeni publicznej, najpełniej ujęto w obszarach „Wsparcie” i „Aktywizacja”. W pierwszym z nich działania obejmowały m.in.: *wzmacnianie potencjału osób niepełnosprawnych, poprzez wyrównywanie szans edukacyjnych niepełnosprawnych uczniów i studentów mieszkających na Dolnym Śląsku*, w szczególności poprzez poprawę dostępności infrastruktury publicznej dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem idei projektowania uniwersalnego, w tym realizację zadania dofinansowania robót budowlanych obiektów służących rehabilitacji oraz „Programu wyrównywania różnic między regionami”¹¹. Z kolei w obszarze „Aktywizacja” kwestie senioralne i niepełnosprawności uwzględniały przede wszystkim zwiększenie możliwości czynnego uprawiania turystyki i rekreacji osób niepełnosprawnych na Dolnym Śląsku, m.in. poprzez opracowanie jednolitego systemu informacji turystycznej, z uwzględnieniem standardów dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych¹².

(dowody: akta kontroli, str. 21 i 22-24 oraz 45 i 46-52)

1.4. Kryteria jakim powinny odpowiadać zarówno środki transportu publicznego transportu zbiorowego, jak i infrastruktura służąca obsłudze pasażerów (m.in. wysokość podłogi w pojazdach, wysokość peronów, informacja pasażerska wizualna i głosowa, piktogramy), ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonych możliwościach poruszania się, ujęto w akcie prawa miejscowego, jakim jest *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego, rozdział 12 - Pożądane standardy usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej*.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

1.5. Badania diagnostyczne UMWD w zakresie sytuacji w regionie oparto – jak wskazał dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWD – o obszerny i zróżnicowany materiał merytoryczny – specjalistyczne analizy branżowe, zrealizowane m.in. w ramach funkcjonowania Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT)¹³. W opracowaniach tych wykorzystano aktualne i kompletne dane statystyczne oraz przestrzenne pochodzące głównie z zasobów statystyki publicznej. Większość dokumentów, w których dokonano analizy i diagnozy problemów miast, wykonano w ramach pracy własnej Instytutu Rozwoju Terytorialnego - samorządowej jednostki organizacyjnej. Niektóre specjalistyczne analizy zostały zlecone placówkom naukowym, w tym: analiza dotycząca opracowania prognozy demograficznej w ujęciu lokalnym - gminnym (w tym także dla miast) - Instytutowi Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach realizacji projektu *Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego*, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego

¹¹ Priorytet 2. - Rozwój usług społecznych mających na celu wsparcie osób i grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

¹² W ramach Priorytet 6. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu osób niepełnosprawnych.

¹³ Projekt - „Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego - współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Nadrzędnym celem projektu jest budowa systemu monitoringu polityk publicznych o wyraźnym ukierunkowaniu terytorialnym w województwie dolnośląskim, wspierającym strategiczne zarządzanie regionem. Powołanie „Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT) „jest następstwem wdrażania przez samorząd województwa nowej koncepcji polityki rozwoju, wynikającej z wytycznych Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020”.

w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, a analiza dotycząca opracowania optymalnego układu zielonej infrastruktury na obszarze Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF) - Instytutowi Architektury Krajobrazu Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu w ramach realizacji projektu *Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym*, współfinansowanego z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 53)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu w dokumentach strategicznych województwa (*Strategii 2020* oraz *DSIS*) sposobu monitorowania skuteczności działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej. W świetle zapisów *SRWD* monitorowanie jej realizacji zostało sprowadzone do monitorowania realizacji celów całej *Strategii 2020* za pomocą przyjętego zestawu wskaźników. Brak było określenia monitorowania założeń *Strategii 2020* przyjętych w *Priorytetach*, *Kryteriach* i *Przedsięwzięciach* określonych dla makrosfer, w tym w zakresie dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Także żaden ze wskaźników monitorowania wykazanych w *DSIS* nie dotyczył monitorowania, ujętych w obszarach „Wsparcie” i „Aktywizacja”, zamierzeń dotyczących zwiększenia możliwości czynnego uprawiania turystyki i rekreacji osób niepełnosprawnych na Dolnym Śląsku, oraz opracowania jednolitego systemu informacji turystycznej z uwzględnieniem standardów dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zastępca dyrektora Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśniła, że podstawową wiedzę w zakresie dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych pozyskiwano od współpracujących organizacji społecznych, reprezentujących osoby niepełnosprawne lub działających na ich rzecz, a także posiłkując się m.in. konsultacjami prowadzonymi w ramach opracowywania założeń dokumentów planistycznych.

(dowody: akta kontroli, str. 7 i 8-20 oraz 82-84)

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020*¹⁴, nie zawierał wskazówek, czy wytycznych dotyczących uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych. Szczególne znaczenie tych potrzeb dla procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Ponadto, wzmiankowany *Plan* nie zawierał treści wskazujących na uwzględnienie w nim założeń Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w części: cel 6 przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego, kierunki działań: 2.1. *ochrona interesu publicznego, w tym: przygotowanie architektoniczne i urbanistyczne do potrzeb osób niepełnosprawnych, jako element ważny dla budowy więzi społecznych i tożsamości oraz zapewnienie określonych standardów życia mieszkańcom miast i wsi, m.in. poprzez dobrze funkcjonujący transport, o którym mowa w art. 39 ust. 4 ww. ustawy.*

Nieujęcie tych zagadnień w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020* – w świetle stanowiska Instytutu Rozwoju

¹⁴ Przyjęty uchwałą Nr XLVIII/1622/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 22 maja 2014 r., poz. 2448).

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1073.

Regionalnego¹⁶ – wynikało z faktu, iż nie weszły one w jego zakres, określony w przepisach prawa, w tym w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem NIK, biorąc nawet pod uwagę ogólny charakter planów zagospodarowania przestrzennego województwa, również one powinny wskazywać, we właściwym dla tego rodzaju dokumentu stopniu uogólnienia, na konieczność uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych. Kwestia ta nie znalazła jednak odzwierciedlenia w opisie żadnego z celów i kierunków polityki przestrzennej, przedstawionych w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020*. W opisach celów polityki przestrzennej nie wskazano także na konieczność uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych, czy stosowania rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych uwzględniających te potrzeby.

(dowód: akta kontroli, str. 62-73)

Ocena cząstkowa

Samorząd województwa dolnośląskiego rzetelnie rozpoznał demograficzne przemiany oraz wynikające z nich potrzeby starszych i niepełnosprawnych mieszkańców tego województwa, w tym potrzeby w zakresie dostępności przestrzeni publicznej. Uwzględniono je w *Strategii 2020* i programach działania z zakresu rozwoju województwa oraz polityki społecznej i senioralnej. Jednocześnie negatywnie ocenić należy nieokreślenie zasad i wskaźników monitorowania tych działań. NIK zwraca także uwagę niezasygnalizowanie w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020* konieczności uwzględniania potrzeb starszych i niepełnosprawnych mieszkańców w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego.

2. Działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zapewnieniu udziału osób niepełnosprawnych przy ustalaniu kierunków polityki społecznej przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, a także wsparciu Marszałka Województwa w działaniach podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami, służyło powołanie, z dniem 4 listopada 2015 r., Pełnomocnika Marszałka ds. Osób Niepełnosprawnych oraz utworzenie Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych¹⁷. Tym samym celem służyła także współpraca z organizacjami senioralnymi z Dolnego Śląska.

Z dniem 30 listopada 2013 r., tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, zaprzestała swojej działalności Dolnośląska Rada do Spraw Seniorów, funkcjonująca przy Marszałku Województwa jako ciało kolegialne o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym¹⁹. Dyrektor Departamentu Zdrowia UMWD wskazał, że wobec jednoznacznego wskazania ww. ustawie nazwy „gminna rada seniorów”, zaniechano kontynuowania działalności tej Rady w dotychczasowej formule. Od tej pory wsparcia w realizacji polityki senioralnej udzielali Marszałkowi Województwa przedstawiciele organizacji senioralnych z Dolnego Śląska, działający uprzednio w Platformie Wiedzy oraz Wymiany Doświadczeń Dolnośląskich Seniorów i w Forum Integracji Dolnośląskich Seniorów, tj. organizacji przekształconych w dniu 4 października 2016 r. w Stowarzyszenie Dolnośląscy Seniorzy, skupiające przedstawicieli ww. organizacji

¹⁶ Samorządowa Jednostka Organizacyjna Województwa Dolnośląskiego, która opracowała *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Perspektywa 2020*.

¹⁷ W strukturze Departamentu Spraw Obywatelskich UMWD.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

¹⁹ Powołana Zarządzeniem nr 21/2006 Marszałka Województwa z dnia 2 lutego 2006 r.

senioralnych. Decyzja o takim przekształceniu została podjęta między innymi w celu uzyskania możliwości pozyskiwania środków finansowych na realizację wspólnych zamierzeń. Stowarzyszenie Dolnośląscy Seniorzy posiada osobowość prawną. Jego działalność oparta jest na pracy społecznej członków. Głównymi celami Stowarzyszenia jest:

- inicjowanie aktywizacji społecznej seniorów, w tym seniorów niepełnosprawnych,
- ochrona i w szerokim zakresie promocja zdrowia seniorów,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu lub marginalizacji osób starszych,
- samotnych i niepełnosprawnych – budowanie właściwego wizerunku starości, oferta edukacyjna,
- tworzenie warunków do integracji międzypokoleniowej lokalnej społeczności, itp.

(dowód: akta kontroli, str. 85-86)

2.2. Realizując, ujęte w *Strategii 2020*, a zwłaszcza w makrosferze *Społeczeństwo i Partnerstwo*, zamierzenia dotyczące znoszenia barier architektonicznych oraz przystosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, jak również uwzględniając zapisy *DSIS* (ujęte w obszarze „Wsparcie”) w przedmiocie realizacji zadania dofinansowania robót budowlanych obiektów służących rehabilitacji, Wydział ds. Osób Niepełnosprawnych UMWD udzielał dofinansowania na roboty budowlane obiektów służących rehabilitacji, oraz dofinansowywał koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej. Przy realizacji takich zadań szczególną wagę zwracano na dostosowanie obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Każdego roku, do 30 listopada, przyjmowano wnioski właścicieli bądź władających takimi obiektami o dofinansowanie robót budowlanych w obrębie obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych.

W związku z takimi potrzebami w 2016 r. na dofinansowanie robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, przyznano kwotę 3 978,9 tys. zł²⁰, w ramach której dofinansowano 12 obiektów, w tym m.in. należących do: Zakładu Aktywności Zawodowej „ROSA” Caritas Diecezji Legnickiej w Jeleniej Górze - kwota 500,0 tys. zł; Powiatowego Centrum Edukacyjno-Rewalidacyjnego z Zespołem Szkół Specjalnych w Oławie - kwota 697,7 tys. zł; Środowiskowego Domu Samopomocy i Warsztatu Terapii w Głogowie - kwota 586,7 tys. zł. Natomiast w 2017 r. na dofinansowanie takich robót dostosowawczych przyznano kwotę 4 930,2 tys. zł, którą objęto 21 obiektów, w tym należących do: Ośrodka Rehabilitacyjno-Opiekuńczo-Wychowawczego „Niezwykła Kraina” w Wołowie - kwota 1 298,0 tys. zł; Centrum Rehabilitacyjno-Opiekuńczego - Warsztat Terapii Zajęciowej w Ścinawie - kwota 22,2 tys. zł; Dolnośląskiego Centrum Zdrowia Psychicznego we Wrocławiu - kwota 209,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli, str. 7-20, 115-118, 127-132)

2.3. Postulowane w *Strategii 2020* (w makrosferze *Turystyka*) jak najszerze udostępnianie obiektów dziedzictwa kulturowego oraz zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, realizowane było m.in. poprzez udostępnianie takim osobom, ze szczególnym uwzględnieniem wózków, ale także seniorów, miejsc i tras (w tym wodnych) oraz walorów turystycznych Dolnego Śląska. W wydany w 2016 r. ogólnopolskim przewodniku turystycznym „Polska bez barier – 500 tras turystycznych dla osób niepełnosprawnych”²¹, 94 tras (18,8%)

²⁰ Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 2066/V/16 z dnia 13 kwietnia 2016, zmieniona uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 3155/V/16 z dnia 19 grudnia 2016 r.

²¹ Projekt współfinansowany ze środków PFRON.

poświęcono województwu dolnośląskiemu²². Wypełniono przez to również, uwzględniony w DS/S (w obszarze „Aktywizacja”), postulat zwiększenia możliwości czynnego uprawiania turystyki i rekreacji osób niepełnosprawnych na Dolnym Śląsku. Z kolei zawarty tamże postulat opracowania jednolitego systemu informacji turystycznej, z uwzględnieniem standardów dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie został zrealizowany.

(dowody: akta kontroli, str. 7-20, 115-118, 127-132)

2.4. Pionierskim w skali kraju pomysłem²³, była realizacja projektu pn. *Miniaturki otwierające oczy*, dzięki któremu niewidomi, dotykając odtworzonych szczegółów obiektów mogą sobie wyobrazić czy w sobie znany sposób „zobaczyć” budowlę Wrocławia, np. Ratusz, Archikatedrę św. Jana Chrzciciela, Halę Stulecia, Operę Dolnośląską.

W wydzielonych strefach obiektów sportowych Wrocławia (w tym Stadionu Miejskiego), tak „wózkowicze”, jak i inni niepełnosprawni, zwłaszcza zrzeszeni w Klubie Kibiców Niepełnosprawnych, mogli brać udział w imprezach sportowych.

(dowód: akta kontroli, str. 74)

2.5. UMWD współpracował z organizacjami zrzeszającymi osoby z niepełnosprawnościami, jak i działającymi na ich rzecz. Podejmowane przez UMWD inicjatywy na rzecz osób z niepełnosprawnością i osób starszych, znalazły swoje odzwierciedlenie w „Atlasie dobrych praktyk”, wydanym jako ilustrowana publikacja oraz w formie witryny internetowej²⁴. Za dobrą praktykę można uznać wydawnictwa albumowe, współfinansowane przez UMWD, prezentujące aktywności środowiska osób niepełnosprawnych, tj. wydawnictwo pt. „Czas na Dolny Śląsk bez barier” i wydawnictwo pt. „Ponad poziomy”, w których przytoczono pozytywne przykłady udostępnienia przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych, w tym w ramach projektów pn. „Na rowery” oraz „Rowery integracyjne”. Dzięki temu osoby niepełnosprawne mają możliwość aktywnego spędzenia czasu, podróżując po Dolnym Śląsku rowerem typu tandem, którym z osobą niewidomą bądź niedowidzącą jedzie pilot - przewodnik, lub specjalnie przystosowanym rowerem typu *handbike*.

(dowód: akta kontroli, str. 80-81)

2.6. Samorząd województwa dolnośląskiego (oraz poszczególne wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne) nie posiadał planów, harmonogramów, preliminarzy lub innych dokumentów, wskazujących na zamierzenia odnośnie poprawy dostępności obiektów przestrzeni publicznej i usuwania z niej barier (architektonicznych, technicznych), rozpisane na poszczególne lata obowiązywania *Strategii 2020*.

Strategia 2020 określała ogólne ramy finansowe realizacji celów rozwojowych województwa. Zawierały się w nich również środki finansowe (nieokreślone co do wartości) na poprawę dostępności obiektów przestrzeni publicznej i usuwanie z niej barier (architektonicznych, technicznych). Środki finansowe, będące w dyspozycji samorządu województwa dolnośląskiego i przewidziane na realizację celów rozwojowych w tym okresie, oszacowane zostały w *Strategii 2020* na kwotę

²² Trasy o trzech stopniach trudności. *(jedna gwiazdka) trasa łatwa, nizinna, bez większych przeszkód, dostępna w 100% dla wózkowiczów, **(dwie gwiazdki) trasa o pewnym stopniu trudności, niewielkie podjazdy, długość do 7 km, utrudnienia w postaci nierówności, ***(trzy gwiazdki) trasa trudna, długa lub powyżej 7 km, często wymaga wsparcia wózkowicza przez osoby trzecie.

²³ Źródło: publikacja „Czas na Dolny Śląsk bez barier”.

²⁴ www.atlasdobrychpraktyk.pl.

17,0 mld zł (średnio ok. 1,3 mld zł w skali roku), obejmując środki własne na wydatki majątkowe samorządu województwa – 6,4 mld zł (ok. 0,5 mld zł rocznie) oraz środki budżetu Unii Europejskiej – 10,6 mld zł (ok. 0,8 mld zł rocznie).

(dowody: akta kontroli, str. 7 i 8-20)

2.7. W UMWD i wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych nie przeprowadzono inwentaryzacji i audytów dotyczących występowania w przestrzeni publicznej barier ograniczających dostępność obiektów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami (ruchu, wzroku, słuchu). Zarządzeniem nr 195 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 listopada 2009 r. powołano zespół koordynujący przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych obiektów, w których mają siedzibę komórki organizacyjne UMWD. Do zadań tego zespołu należała: (1) inwentaryzacja stanu przystosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, (2) koordynacja i monitoring działań podjętych w celu dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Termin przeprowadzenia tej inwentaryzacji wyznaczono na dzień 31 marca 2010 r. Termin ten nie został dotrzymany. Jak wskazał dyrektor Biura Obsługi UMWD było to spowodowane zmianami organizacyjnymi w UMWD, w tym likwidacją Zakładu Obsługi Urzędu i dezaktualizacją składu członków zespołu koordynacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 74)

2.8. Mając na względzie potrzebę inwentaryzacji stanu przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych obiektów, w których mają siedzibę komórki organizacyjne UMWD, jak również potrzebę koordynacji i monitoringu działań dostosowawczych w tym zakresie, Zastępca dyrektora Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych²⁵ wystąpił we wrześniu 2017 r. do Zarządu Województwa Dolnośląskiego z wnioskiem o podjęcie decyzji w sprawie udziału UMWD, wraz z jednostkami organizacyjnymi, w projekcie pn. *Monitoring działań jednostek administracji rządowej i samorządowej w województwie dolnośląskim w kontekście realizacji praw osób z niepełnosprawnościami i dostosowania do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*²⁶. Projekt ten przewidziano do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 – Oś priorytetowa II, Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji – Działanie 2.6. *Wysoka jakość Polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego dla niepełnosprawnych*. Głównym celem tego projektu jest przeprowadzenie analizy działań jednostek administracji w zakresie realizacji praw osób z niepełnosprawnościami oraz opracowanie dla badanych jednostek odpowiednich zaleceń i rekomendacji. Zastępca dyrektora Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych zwróciła się także do dyrektorów zainteresowanych wydziałów UMWD o wytypowanie przedstawicieli do współpracy przy realizacji ww. projektu. Na posiedzeniu Zarządu Województwa Dolnośląskiego w dniu 24 października 2017 r. sprawa przedmiotowego projektu została rozpatrzona ze statusem „przyjęto do wiadomości”. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK²⁷ decyzja w sprawie udziału UMWD (wraz z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi) w tym projekcie nie została ostatecznie podjęta.

(dowód: akta kontroli, str. 75-78)

Zgodnie z wytycznymi pt. *Metodologia prowadzenia monitoringu działań jednostek administracji pod kątem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami, zawierająca*

²⁵ Stanowisko dyrektora było nieobsadzone.

²⁶ Prowadzonym przez Fundację EDAJMONIA w partnerstwie z Fundacją IMAGO i Fundacją Instytut Rozwoju Regionalnego (Wrocław) na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

²⁷ W dniu 1 grudnia 2017 r.

minimalne wymogi dla przeprowadzenia tego monitoringu, w tym projekt narzędzia do wykorzystania przez projektodawców przy prowadzeniu ww. monitoringu, wyniki samooceny dokonanej przez UMWD (i jego jednostki organizacyjne) w związku z realizacją omawianego projektu, oraz konfrontacja tych wyników z danymi zebranymi przez zespół monitoringowy, zostaną skonsultowane przez:

- osoby niepełnosprawne i osoby z ich otoczenia mające kontakt z instytucją (np. z UMWD),
- przedstawicieli organizacji społecznych reprezentujących osoby niepełnosprawne lub działających na ich rzecz, a mających kontakt z instytucją (np. z UMWD),
- członków społecznej rady ds. osób niepełnosprawnych lub członków rady działalności pożytku publicznego działających przy instytucji (np. UMWD).

W ramach przedmiotowego projektu przewidziano, że oprócz UMWD monitoringiem objęte zostaną wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne w postaci np. teatrów, muzeów, instytucji kultury, szkół i uczelni, tj. w sumie 50 jednostek z terenu Dolnego Śląska. W przypadku analizy dostępności architektonicznej badaniu podlegać będą budynki wraz z otoczeniem, wejścia do budynku oraz ciągi komunikacyjne. Wyniki monitoringu i związane z tym rekomendacje znane mają być do końca marca 2019 r., przy czym część rekomendacji zostanie podana wcześniej w celu ich wprowadzenia w życie przed końcem realizacji projektu. Rekomendacje przewidywać mają ramy czasowe i finansowe w zakresie dostosowania i poprawy dostępności przestrzeni publicznej UMWD oraz samorządowych jednostek organizacyjnych dla osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 82-84)

2.9. Przeprowadzone w gmachu głównym UMWD oględziny w przedmiocie dostępności tego obiektu dla osób starszych i niepełnosprawnych wykazały, że:

- a) do dyspozycji takich osób, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, były dwie windy o odpowiedniej powierzchni, wyposażone w dźwiękowe zapowiedzi, oraz dwie platformy do przewozu wózków inwalidzkich wzdłuż schodów;
- b) budynek był oznakowany tablicami informacyjnymi, w tym wykonanymi z zastosowaniem znaków alfabetu Braille'a;
- c) chętne osoby miały możliwość skorzystania z tłumacza migowego;
- d) w budynku znajdowały się toalety dostosowane (w zakresie urządzeń higienicznosanitarnych oraz dojść do tych toalet) do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych;
- e) na parkingu przed budynkiem wyznaczono cztery miejsca dla pojazdów osób niepełnosprawnych oznakowane tzw. „kopertami”.

Powyższe udogodnienia były zbieżne z standardami wskazanymi w ogólnodostępnej publikacji Fundacji TUS, przeprowadzającej audyty dostępności²⁸. Stwierdzono jednak: brak oznaczenia kontrastem i fakturą schodów na pierwszym i ostatnim stopniu każdego ciągu komunikacyjnego, oraz niewłaściwe poręcze przy schodach prowadzących do wejścia głównego²⁹. Ponadto, zainstalowane na każdym piętrze drzwi przeciwpożarowe³⁰ nie były wyposażone w przyciski do ich otwierania lub przywołania osób trzecich.

²⁸ Jak zaplanować inwestycję dostępną dla wszystkich? Standard minimum dostępności budynków, dróg, chodników i środków transportu dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Publikacja Fundacji TUS (Warszawa).

²⁹ Powinny wychodzić poza pierwszy i ostatni stopień.

³⁰ Po 6-7 na każdym piętrze.

(dowód: akta kontroli, str. 87-113)

W świetle informacji pozyskanych od Opery Wrocławskiej (instytucji kultury prowadzonej przez UMWD), oraz od Narodowego Forum Muzyki (instytucji kultury współprowadzonej przez UMWD, tj. obok Urzędu Miasta Wrocławia i Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego), dostępność tych obiektów do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych była ograniczona i nie uwzględniała potrzeb różnych rodzajów niepełnosprawności. I tak, np. Opera Wrocławska była dostępna dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich i posiadała toalety dla takich osób niepełnosprawnych, zarazem jednak brak było informacji dla osób niewidomych (oznakowań znakami alfabetu Braille'a).

(dowody: akta kontroli, str. 114-119 i 120-125)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu kompleksowego planu, harmonogramu usuwania barier występujących w przestrzeni publicznej, będącej we władaniu samorządu województwa dolnośląskiego. Zaniechanie to – w ocenie NIK – świadczy o nierzetelności. Natomiast w jednostkach organizacyjnych samorządu województwa, w tym również w UMWD, nie przeprowadzono inwentaryzacji występujących w nich barier, pomimo że dostrzegano potrzebę poprawy ich dostępności, co znalazło wyraz w wojewódzkich strategiach i programach. Wyniki takiej inwentaryzacji (audytu) powinny dać podstawę do rzetelnego opracowania kompleksowego planu usuwania zidentyfikowanych w przestrzeni publicznej barier utrudniających, bądź uniemożliwiających samodzielne funkcjonowanie w niej osób starszych i niepełnosprawnych.

Zastępca dyrektora Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśniła, iż we wrześniu 2017 r. wystąpiła do Zarządu Województwa Dolnośląskiego z wnioskiem o podjęcie decyzji w sprawie udziału UMWD w projekcie pn. *Monitoring działań jednostek administracji rządowej i samorządowej w województwie dolnośląskim w kontekście realizacji praw osób z niepełnosprawnościami i dostosowania do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, dzięki czemu - według wyjaśniającej - możliwe będzie monitorowanie rozpoznania, a następnie likwidacji barier architektonicznych i technicznych.

(dowody: akta kontroli, str. 7 i 8-20 oraz 82-84)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w UMWD, pomimo występowania świadomości demograficznych przemian i wynikających z nich potrzeb starszych i niepełnosprawnych mieszkańców, nie przeprowadzono audytów i inwentaryzacji dotyczących dostępności obiektów zarówno samego Urzędu, jak i innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Nie opracowano również harmonogramów, preliminarzy lub innych dokumentów, uwzględniających zamierzenia odnośnie działań na rzecz poprawy dostępności obiektów przestrzeni publicznej i usuwania z niej barier (architektonicznych, technicznych). Takie działania, a w zasadzie ich brak, uznać należy za nierzetelne.

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o podjęcie działań w celu:

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- 1) określenia sposobu monitorowania skuteczności działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, ujętych w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* oraz *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020*,
- 2) opracowania kompleksowego planu likwidacji zinwentaryzowanych barier w przestrzeni publicznej, będącej we władaniu samorządu województwa dolnośląskiego.

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 we Wrocławiu.

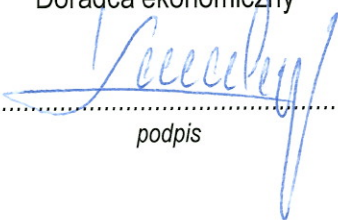
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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 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.

Wrocław, dnia 30 stycznia 2018 r.

Kontroler:
Lech J. Kowalczyk
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor


D.O. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
podpis
Rafał Kujawiński



