



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.028.04.2017

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.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler Waldemar Zimoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/195/2017 z dnia 14 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta Oleśnica, Rynek Ratusz, 56-400 Oleśnica (dalej: „Urząd Miasta”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Michał Kołaciński, Burmistrz Miasta Oleśnica (dalej: „Burmistrz Miasta”) – od dnia 30 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą² działania Miasta Oleśnica dotyczące przestrzeni publicznej nie były skuteczne, nie zapewniały bowiem osobom starszym i niepełnosprawnym dostępu do tej przestrzeni na zasadzie równości z innymi osobami³.

Miasto Oleśnica stopniowo wdrażało rozwiązania poprawiające dostępność przestrzeni publicznej, były one jednak ukierunkowane przede wszystkim na usuwanie barier utrudniających poruszanie się osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Mimo to, niektóre z objętych kontrolą inwestycji zrealizowano w sposób niegwarantujący pełnej dostępności nawet dla osób z dysfunkcją narządu ruchu. Miasto Oleśnica nie zastosowało też części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji, przez co niektóre obszary przestrzeni publicznej były dla nich nadal niedostępne.

Miasto Oleśnica nie rozpoznawało potrzeb seniorów i niepełnosprawnych w kontekście dostępności przestrzeni publicznej. Nie opracowało też planu usuwania barier z przestrzeni miejskiej.

Ponadto, na etapie projektowania i realizacji działań, w celu dokonania oceny dostępności projektowanej inwestycji dla osób starszych i niepełnosprawnych, Miasto Oleśnica nie skorzystało ze specjalistycznego wsparcia, np. z zakresu projektowania uniwersalnego. W ocenie NIK, wykorzystanie wiedzy eksperckiej mogłoby zapobiec wdrożeniu części rozwiązań nieuwzględniających potrzeb wszystkich użytkowników przestrzeni publicznej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby naumiernie 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.

² Kontrolą objęto lata 2016-2017 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do 27 grudnia), oraz wcześniejsze działania Miasta Oleśnica, które wpłynęły na kontrolowane obszary.

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 w dniu 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 stycznia 2014 r. liczba mieszkańców Miasta Oleśnica wynosiła 36 613 osób i stanowiła 35,1% ludności powiatu oleśnickiego. Analiza liczby ludności w podziale na ekonomiczne grupy wieku wskazuje, iż zwiększał się udział osób w wieku poprodukcyjnym w liczbie mieszkańców ogółem. Tendencja taka oznacza, iż na terenie Miasta Oleśnica, w późniejszym czasie, utrwali się proces „starzenia się społeczeństwa”, co będzie miało pośredni wpływ na jego kondycję społeczno-gospodarczą. Na dzień 31 grudnia 2016 r. odnotowano, iż liczba osób zamieszkujących Oleśnicę w wieku 60+ wynosiła 8 852 osoby. Łączna liczba osób starszych i niepełnosprawnych stanowiła około 11% wszystkich mieszkańców Oleśnicy. Rada Miasta Oleśnicy nie utworzyła gminnej rady seniorów, o której mowa w art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁴. W miesiącu wrześniu 2017 r. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Oleśnicy (dalej: „MOPS”) złożył, do wstępnej konsultacji Burmistrza Miasta, projekt powołania Miejskiej Rady Seniorów w Oleśnicy. Planowany projekt powołania Miejskiej Rady Seniorów zakładał, iż w skład rady będą wchodzić przedstawiciele organizacji pozarządowych – trzy osoby, trzech przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych i jedna osoba – przedstawiciel osób starszych posiadających poparcie, co najmniej 15 osób w Mieście Oleśnica.

(dowód: akta kontroli str. 38-47, 90, 210-215)

W latach 2016-2017 nie wpłynęły do Urzędu Miasta skargi, zgłoszenia lub inne sygnały od mieszkańców dotyczące poprawy, modyfikacji czy też ulepszeń związanych z barierami występującymi w przestrzeni publicznej na terenie Oleśnicy.

(dowód: akta kontroli str. 210-215)

1.2. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2017, Urząd Miasta współpracował z organizacjami pozarządowymi, takimi jak: Fundacja na rzecz profilaktyki osób z wadami postawy i uszkodzeniami narządów ruchu, Fundacja na rzecz osób niepełnosprawnych i ich rodzin „Warto Pomagać”, Oleśnicki Uniwersytet III Wieku, czy też Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Zarząd Rejonowy w Oleśnicy oraz Klub Seniora przy MOPS – „Oleśniczanie Młodzi Duchem”. Działalność wszystkich tych organizacji skierowana była do osób w wieku starszym 60+ i osób niepełnosprawnych. Jak wynika z raportów przedstawianych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego aktywność społeczna i obywatelska, edukacyjna i kulturalna, a także sportowa i rekreacyjna osób starszych z terenu Miasta Oleśnica była na wysokim poziomie. Osoby starsze i niepełnosprawne działały w fundacjach i stowarzyszeniach, a także w związkach zawodowych. Brały czynny udział w warsztatach teatralnych, literackich i zajęciach ruchowych mających na celu zwiększenie sprawności fizycznej. Tym bardziej należy podkreślić, że potencjał ten nie został wykorzystany przez Urząd do konsultacji w zakresie dostępności przestrzeni publicznej i eliminowania występujących barier. Współpraca Urzędu Miasta z ww. podmiotami odbywała się jedynie na zasadzie zlecenia do realizacji zadań publicznych na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁵. W Urzędzie Miasta nie powołano, czy też nie utworzono zespołu problemowego, komisji do spraw dialogu, stanowiska lub komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za współpracę

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze i niepełnosprawne. Zadania gminy określone w art. 5c ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, realizowane były przez wszystkie jednostki organizacyjne Miasta Oleśnica w ramach ich kompetencji. Problematyką osób starszych i niepełnosprawnych zajmował się MOPS i częściowo zadania te realizowane były przez Wydział Działalności Gospodarczej i Porządku Publicznego Urzędu Miasta w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi. W dniu 13 maja 2015 r. Burmistrz Miasta powołał Miejską Radę Działalności Pożytku Publicznego, na kadencję 2015-2017. W skład tej Rady weszli przedstawiciele organizacji pozarządowych (pięć osób wyłonionych w wyborach), dwóch przedstawicieli Rady Miasta Oleśnicy oraz dwóch reprezentantów Posiadacza ona charakter inicjatywny i doradczo-opiniujący w zakresie dotyczącym pożytku publicznego i współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Do zadań Rady Działalności Pożytku Publicznego należało m.in. opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, a także współpraca z organizacjami pozarządowymi. Zadania te określała ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Z żądnią z organizacji współpracującą z Urzędem Miasta, a także na posiedzeniach Rady Działalności Pożytku Publicznego, nie konsultowano prac związanych z inwentaryzacją przestrzeni publicznej pod kątem występujących w niej barier architektonicznych, nie opracowywano standardów i norm dostępności przestrzeni publicznej, nie planowano strategii działań na rzecz zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej, a także nie planowano zamierzeń inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 64-87)

1.3. Urząd Miasta w latach 2016-2017 na bieżąco prowadził akcje informacyjne dotyczące wszelkich spraw podejmowanych dla mieszkańców i przez mieszkańców w przestrzeni publicznej. Komunikacja Urzędu Miasta z mieszkańcami prowadzona była w sposób ciągły za pomocą m.in. takich kanałów informacyjnych jak: Oficjalny serwis miasta www.olesnica.pl, oficjalny profil miasta na Facebooku, Twitterze, Instagramie, drukowany informator „Olesnica.pl”. Informacje o możliwości udziału publikowane były w rubryce „Miejski Serwis Informacyjny”, na bilbordach, w mediach lokalnych i ponadregionalnych w tym w „Gazecie Wyborczej Wrocławia”. Wszyscy mieszkańcy Oleśnicy zapraszani byli do konsultacji lub dialogu w sprawach dla Urzędu ważnych m.in.: budżetu miasta, czy placów rozrywki sportowej. Nie kierowano bezpośrednich informacji do osób starszych i niepełnosprawnych np. na temat diagnozy dostępności przestrzeni publicznej, praw, oferowanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 88-150)

1.4. Pracownicy Urzędu Miasta w okresie objętym kontrolą nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obsługi i kontaktów z osobami niepełnosprawnymi i starszymi, a pracownicy zaangażowani w procesy inwestycyjne albo odpowiedzialni za dostępność przestrzeni publicznej – nie przechodzili szkoleń z zakresu stosowania zasad projektowania uniwersalnego. Natomiast pracownicy podległych jednostek np. MOPS przechodzili szkolenia dotyczące obsługi klienta starszego i niepełnosprawnego, jeden z pracowników MOPS uczestnicząc w dedykowanych szkoleniach opanował język migowy⁶.

(dowód: akta kontroli str.151-217)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym i nieskutecznym prowadzeniu w Urzędzie Miasta rozpoznania potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Oleśnicy w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

⁶ Język naturalny służący do porozumiewania się bez używania narządu słuchu. Języki migowe są językami wizualno-przestrzennymi nabytymi drogą naturalnej akwizycji przez głuche dzieci od głuchych rodziców.

Zastrzeżenia NIK budzi przede wszystkim brak zasięgnięcia przez Miasto Oleśnica opinii środowisk (organizacji osób starszych i niepełnosprawnych) o adekwatności projektowanych i realizowanych rozwiązań w przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych (o czym mowa szerzej w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Na dzień zakończenia kontroli Rada Miasta Oleśnicy nie utworzyła gminnej rady seniorów, o której mowa w art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, a która - zdaniem NIK - może służyć wzmocnieniu głosu osób niepełnosprawnych w ustalanych przez Miasto Oleśnica kierunkach polityki społecznej, a także wspieraniu Burmistrza Miasta w działaniach podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnością.

(dowód: akta kontroli, str. 38-47, 90, 210-215)

Jak wskazali Burmistrz Miasta oraz Naczelnik Wydziału Działalności Gospodarczej i Porządku Publicznego, zadania gminy określone w art. 5c ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, realizowane są przez wszystkie jednostki organizacyjne Miasta Oleśnica w ramach ich kompetencji. W ramach powołanej Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego przedstawiciele osób starszych i niepełnosprawnych mają możliwość konsultowania i opiniowania projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz uczestnictwa w działaniach Miasta Oleśnica.

(dowód: akta kontroli, str. 66-87)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zauważa, iż mając na uwadze proces „starzenia się społeczeństwa”, przy diagnozowaniu i planowaniu potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników Urzędu, należało brać pod uwagę szkolenia pracowników dotyczące obsługi osób starszych i niepełnosprawnych oraz szkolenia w zakresie stosowania zasad projektowania uniwersalnego (dla pracowników zaangażowanych w procesy inwestycyjne albo odpowiedzialnych za dostępność przestrzeni publicznej).

(dowód: akta kontroli str. 210-215)

Ocena częściowa

NIK ocenia, że Urząd Miasta posiadał rzetelne rozpoznanie demograficznych uwarunkowań dotyczących zwiększającej się liczby mieszkańców w przedziale wiekowym 60+, niemniej jego działania służące rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Oleśnicy w odniesieniu do przestrzeni publicznej były niewystarczające i nieskuteczne. W Urzędzie Miasta nie utworzono gminnej rady seniorów, nie powołano stanowiska do spraw osób niepełnosprawnych i starszych, jak również nie utworzono komórki organizacyjnej zajmującej się problemami osób starszych i niepełnosprawnych. Ponadto, nie przeszkolono pracowników w zakresie obsługi osób starszych i niepełnosprawnych, oraz – w przypadku pracowników zaangażowanych w procesy inwestycyjne – ze stosowania zasad projektowania uniwersalnego. Nie wdrożono także procedur konsultacji ze środowiskami osób starszych i niepełnosprawnych przy planowaniu i realizacji działań związanych z nowymi inwestycjami, czy też modernizacją i remontami w przestrzeni publicznej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie Miasta do końca 2015 r. dokumentem, który wyznaczał kierunki działania w zakresie rewitalizacji w Mieście Oleśnica był *Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Oleśnica*⁷ (dalej: „*Program Rewitalizacji*”). W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o *rewitalizacji*⁸, Urząd Miasta przystąpił do przeprowadzenia rewitalizacji na podległym sobie terenie,

⁷ Przyjęty uchwałą Nr XXXV/212/2009 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 25 czerwca 2009 r.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1777.

zgodnie z definicją rewitalizacji przyjętą na potrzeby programów operacyjnych na lata 2014-2020. Urząd Miasta, podpisując w dniu 25 lutego 2016 r. z Województwem Dolnośląskim umowę o dofinansowanie, przystąpił do realizacji zadań w ramach *Programu Rewitalizacji*. W marcu 2016 r. wystosował zapytanie ofertowe dotyczące przygotowania aktualizacji istniejącej dokumentacji i zdecydował o określeniu nowego zakresu i kierunków rewitalizacji. Do głównych założeń związanych z rewitalizacją zdegradowanych obszarów Urząd Miasta zaliczył: 1) remont, przebudowę, rozbudowę, adaptację, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków oraz obiektów. Zagospodarowanie terenów i przestrzeni w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, kulturalnych, gospodarczych, edukacyjnych lub rekreacyjnych; 2) remont, odnowę części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych; 3) inwestycje w tzw. drogi lokalne (gminne i powiatowe) wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

W związku z przedstawionymi uwarunkowaniami prawnymi przedmiotowy dokument został opracowany na podstawie: *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* z dnia 3 lipca 2015 r. wydanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytycznych programowych Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020* przyjętych 28 grudnia 2015 r.⁹, a także ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dodatkowo w celu koordynacji działań dotyczących wyznaczania obszaru zdegradowanego i rewitalizacji, do opracowania aktualizacji *Programu Rewitalizacji* powołano zewnętrznego eksperta ds. rewitalizacji. Urząd Miasta tworząc aktualizację rewitalizacji zawarł w priorytecie III, w celach szczegółowych zagadnienia związane z *zapewnieniem dostępności do wysokiej jakości usług społecznych dla osób starszych i niepełnosprawnych*. Kluczowym elementem *Programu Rewitalizacji*, przewidzianym do realizacji, była przebudowa i rozbudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku przy ul. Armii Krajowej 2 w Oleśnicy, przeznaczonego na potrzeby utworzenia Dziennego Domu Pomocy Społecznej, Klubu Integracji Społecznej, przedszkola integracyjnego i mieszkań chronionych dla osób starszych wraz zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą techniczną.

Uchwałą nr XXVI/216/2016 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 25 listopada 2016 r. przyjęty został zmodyfikowany *Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Oleśnica - aktualizacja* (dalej: „*Program Rewitalizacji- aktualizacja*”).

(dowód: akta kontroli str. 14-37, 218-340)

2.2. Wypełniając obowiązek wynikający z art 16 b oraz art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, uchwałą Rady Miasta Oleśnicy z dnia 26 października 2017 r.¹¹ przyjęto *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Oleśnica na lata 2017-2025* (dalej: „*Strategia*”). *Strategia* była podstawowym narzędziem umożliwiającym skuteczną realizację polityki społecznej na szczeblu lokalnym, wyznaczającym, na podstawie przeprowadzonej diagnozy aktualnej sytuacji społecznej na terenie Miasta Oleśnica, priorytetowe kierunki działań, cele strategiczne oraz planowane w ich ramach działania. Celem dokumentu było zarówno przeciwdziałanie powstawaniu problemów społecznych, jak i wypracowanie skutecznych rozwiązań mających na celu ograniczanie rozmiarów oraz łagodzenie skutków problemów już istniejących, w efekcie podniesienie standardu życia mieszkańców Oleśnicy, w szczególności zagrożonych problemem wykluczenia społecznego.

⁹ Uchwała nr 1622/V/15.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 930, ze zm.

¹¹ Nr XXXVI/246/17.

Dokonując analizy SWOT jako słabe strony wskazano m.in. starzenie się społeczeństwa i bariery architektoniczne dla osób niepełnosprawnych oraz niedostateczną politykę społeczną wobec osób niepełnosprawnych. Wśród priorytetów do realizacji wskazano likwidację barier architektonicznych. Jako środki finansowania zadań ujętych w *Strategii* wskazano na środki własne, środki budżetu państwa fundusze unijne oraz środki podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie problemów społecznych i inne środki.

(dowód: akta kontroli str. 14-37, 218-340)

2.3. Uchwalone przez Radę Miasta Oleśnica plany zagospodarowania przestrzennego¹², zawierały wskazówki i wytyczne dotyczące uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych. Na przykład w m.p.z.p. wskazywano, iż liczba miejsc parkingowych przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie może być mniejsza niż wynikająca z przepisów odrębnych albo, że dopuszcza się rozbudowy lub dobudowy o obiekty i urządzenia dla osób niepełnosprawnych.

Szczególne znaczenie potrzeb osób niepełnosprawnych dla procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2013 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹³, natomiast obowiązek zawierania w m.p.z.p. minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, z art. 15 ust. 2 tej ustawy¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 508)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą nieposiadania przez Miasto Oleśnica kompleksowego planu usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Planu działań w tym zakresie nie ujęto w *Programie Rewitalizacji*, ani w innym gminnym programie lub dokumencie. Brak harmonogramu usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej oraz niewskazanie źródeł finansowania niezbędnych w tym zakresie inwestycji, NIK ocenia jako działanie świadczące o nierzetelności. Przyczyną jedynie ogólnego ujęcia tego problemu w planach i programach działań Miasta Oleśnica, może być brak rzetelnej inwentaryzacji barier występujących w przestrzeni publicznej. Ta powinna obejmować wszystkie przestrzenie i obiekty publiczne, począwszy od miejsc parkingowych, przystanków autobusowych, ciągów pieszych, po dostępność obiektów administracji publicznej, służby zdrowia, kultury i sportu.

W ocenie NIK, rzetelny plan, harmonogram lub preliminarz działań określający cele, czasowy horyzont ich realizacji oraz źródła finansowania jest niezbędnym narzędziem monitorowania systematycznej poprawy dostępności przestrzeni publicznej, a tym samym tworzenia warunków do zwiększania samodzielności i możliwości uczestniczenia osób starszych i niepełnosprawnych w życiu lokalnej społeczności. Z kolei, mając na uwadze postępujące „starzenia się społeczeństwa”, wskazane jest, aby w procesie diagnozowania i planowania potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników Urzędu, zaangażowanych w procesy

¹² Kontroli poddano m.p.z.p. ustanowione uchwałami Rady Miasta Oleśnicy: Nr XXXI/248/2017 z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Rynku w Oleśnicy, oraz Nr XXX./196/2016 z dnia 30 września 2016 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ul. Akacjowej w Oleśnicy.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1073.

¹⁴ Od 1 lipca 2014 r., co wynika z nowych regulacji dotyczących kart parkingowych wprowadzonych ustawą z dnia 23 października 2013 r. o *zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*.

inwestycyjne albo odpowiedzialnych za dostępność przestrzeni publicznej, brać pod uwagę ich szkolenia w przedmiocie stosowania zasad projektowania uniwersalnego.

(dowód: akta kontroli str. 14-37, 218-340)

Naczelnik Wydziału Działalności Gospodarczej i Porządku Publicznego wyjaśnił, że *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Oleśnica - aktualizacja*, został stworzony w oparciu o obowiązujące w tym zakresie wytyczne na poziomie krajowym i regionalnym. Żaden z tych dokumentów nie wskazywał na konieczność dokonania inwentaryzacji w zakresie występowania w przestrzeni publicznej barier ograniczających dostępność dla osób z niepełnosprawnościami.

(dowód: akta kontroli, str. 97-99)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, wyznaczenie jedynie ogólnych kierunków działań, bez opracowania kompleksowego planu usuwania barier z przestrzeni publicznej, jest działaniem niewystarczającym i nie będzie służyć systematyczności i skuteczności przyszłych działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.

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

3.1. Skuteczne działania, które mają zwiększyć dostępność przestrzeni publicznej polegają na opracowaniu i stosowaniu standardów dostępności, określających wytyczne do projektowania i zagospodarowania przestrzeni publicznej miasta lub ich wybranych fragmentów. W Urzędzie Miasta nie opracowano wyżej wymienionych standardów dla poszczególnych obszarów przestrzeni publicznej np. ciągów pieszych i ich wyposażenia, dróg pieszo-rowerowych, przejść dla pieszych, przystanków komunikacji miejskiej, miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, czy też terenów rekreacyjnych. Przy modernizowaniu ich, opracowaniu nowych projektów Urząd Miasta nie korzystał z wiedzy podmiotu profesjonalnie zajmującego się np. projektowaniem uniwersalnym, a rozwiązania przyjęte w projektach budowlanych lub modernizacjach nie konsultowano z przedstawicielami środowisk osób starszych i niepełnosprawnych. Kierowano się wyłącznie przepisami budowlanymi występującymi w obowiązujących przepisach prawnych. Podkreślić należy, że Urząd Miasta nie mógł opierać się – z uwagi na ich brak - na wzorcowych projektach, programach lub narzędziach do wykorzystania we wdrażaniu działań służących poprawie dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, opracowanych przez samorząd województwa dolnośląskiego.

3.2. W latach 2016-2017 w Urzędzie Miasta prowadzono - według wykazu sporządzonego przez pracowników Urzędu - następujące działania na rzecz stworzenia warunków do aktywnego i samodzielnego funkcjonowania osób starszych i niepełnosprawnych w przestrzeni publicznej:

- budowa toalety publicznej dla niepełnosprawnych przy ul. Bocianie, wartość inwestycji 142,2 tys. zł brutto;
- utwardzenie terenu o nawierzchni żwirowej pod urządzenia do ćwiczeń w parku przy ul. Kopernika w Oleśnicy¹⁵ wraz z dostawą i ustawieniem zestawów urządzeń do ćwiczeń terenowych, wartość inwestycji 68,2 tys. zł brutto;
- utwardzenie terenu o nawierzchni żwirowej pod urządzenia do ćwiczeń w parku przy ulicy Wałowej w Oleśnicy¹⁶ wraz z dostawą i ustawieniem zestawów urządzeń do ćwiczeń terenowych, wartość inwestycji 50,0 tys. zł brutto;

¹⁵ Na działce nr 2/20 AM 13, obręb Oleśnica.

¹⁶ Na działce 7 AM 60, obręb Oleśnica.

- przebudowa i rozbudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku byłego zespołu Szkół Medycznych w Oleśnicy przy ul. Armii Krajowej, przeznaczonego na potrzeby utworzenia Dziennego Domu Pomocy Społecznej, Klubu Integracji Społecznej, mieszkań chronionych oraz przedszkola publicznego wraz z zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą techniczną, wartość inwestycji 20 483,4 tys. zł brutto.

Ponadto, Zakład Budynków Komunalnych w Oleśnicy w roku 2016, a także w roku 2017 wybudował place fitness: jeden zlokalizowany w podwórzu pomiędzy ulicami Sinapiusa-Lwowska, drugi przy budynku mieszkalno-usługowym przy ulicy M. Skłodowskiej-Curie. Zakres przedmiotowy projektu budowlanego jak wskazał dyrektor Zakładu, był poddany konsultacją społeczną z mieszkańcami wyżej wymienionych ulic.

(dowód: akta kontroli str. 415-428)

3.3. W toku przeprowadzonej kontroli poddano oględzinom, z udziałem specjalisty z zakresu projektowania uniwersalnego, trzy zrealizowane inwestycje Miasta Oleśnica, tj.:

- a) renowacja stawów miejskich i terenów zielonych, w tym budowa ścieżek rekreacyjno-rowerowych oraz przebudowa i remont budynku przy ul. Brzozowej 12b w Oleśnicy z przeznaczeniem na Centrum Spotkań Organizacji Pozarządowych;
- b) budowa basenu krytego wraz z urządzeniami budowlanymi i infrastrukturą towarzyszącą w Oleśnicy;
- c) budowa wielofunkcyjnej sali widowiskowej z zapleczem socjalno-administracyjnym w Oleśnicy.

Ocenie w placówce zostały poddane następujące elementy:

- komunikacja zewnętrzna z placówką, w tym ocena stanu nawierzchni wokół placówki, jakość przejść dla pieszych;
- wejście do placówki (rodzaj wejścia – z poziomu terenu, schody, pochylnia; szerokość i łatwość otwierania drzwi, progi);
- komunikacja wewnętrzna w placówce, z oceną sposobu rozmieszczenia meblowania;
- sposób meblowania placówki, z położeniem nacisku na wysokość stanowisk obsługi klienta oraz dostępność wydzielonych pokoi obsługi klienta;
- toalety dedykowane dla osób z niepełnosprawnością ruchową, jeżeli znajdowały się w placówce;
- inne elementy mające wpływ na dostępność placówki ujęte w ankiecie audytorskiej.

Ponadto zweryfikowano trzy dokumentacje przetargowe w celu ustalenia stopnia uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami w zrealizowanych następujących inwestycjach:

- a) przebudowa i rozbudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku przy ul. Armii Krajowej 2 w Oleśnicy, przeznaczonego na potrzeby utworzenia przedszkola publicznego wraz z zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą techniczną oraz stworzenie nowych miejsc w Przedszkolu nr 1 w Oleśnicy z 2017 r.;
- b) budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Oleśnicy – lodowiska z funkcją kortów, zapleczem socjalnym i fitness oraz przebudowa i rozbudowa basenu wraz z zagospodarowaniem terenu;
- c) oleśnicki ogród doświadczeń.

Jak wynika z weryfikacji dokumentów w budowie kompleksu sportowo-rekreacyjnego i ogrodu doświadczeń Urząd Miasta nie uwzględnił wprost potrzeb

osób starszych i niepełnosprawnych. W inwestycjach tych nie konsultowano się z osobami starszymi i niepełnosprawnymi i nie uwzględniano na etapie projektowania uniwersalnego. Należy jednak podkreślić, iż w inwestycjach tych znalazły się pomieszczenia przystosowane do osób niepełnosprawnych takie jak podjazdy, winda basenowa czy też toalety i przebieralnie. W przypadku przebudowy i rozbudowy wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku przy ul. Armii Krajowej 2 w Oleśnicy, przeznaczonego na potrzeby utworzenia przedszkola publicznego wraz z zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą techniczną oraz stworzenie nowych miejsc w Przedszkolu nr 1 w Oleśnicy opis przedmiotu zamówienia w ramach wykonania dokumentacji projektowej uwzględniał toalety przystosowane dla dzieci niepełnosprawnych z możliwością poruszania się wózkem inwalidzkim, salę do gimnastyki, zajęć ruchowych, oraz windę towarowo-osobową z możliwością wjazdu na wszystkie kondygnacje a także wszelkiego rodzaju pochylnie i podjazdy dla osób niepełnosprawnych pozwalające swobodnie dostać się do budynku i poruszać się po nim bez przeszkód.

(dowód: akta kontroli str. 341-414)

Ogłędziny wytypowanych obiektów, przeprowadzone z udziałem specjalisty z zakresu audytu przestrzeni publicznej, wykazały w:

1) Centrum Spotkań Organizacji Pozarządowych:

- niezastosowanie w oddziale odmiennej faktury i kolorystyki nawierzchni jako systemu orientacji dla niewidomych/słabo widzących;
- nieoznaczanie toalety dla osób niepełnosprawnych piktogramem;
- zbyt mała powierzchnia manewrowa toalety dla osób niepełnosprawnych;
- brak skonstrastowania kolorem i fakturą wszystkich schodów wewnątrz placówki;
- brak instalacji windy lub podnośnika platformowego umożliwiającego komunikację pomiędzy kondygnacjami;
- brak wyposażenia placówki w pomoce techniczne dla osób niedosłyszących.

(dowód: akta kontroli str. 431-432, 433-439, 440-451 oraz 452-460)

2) Oleśnickim Kompleksie Rekreacyjnym Atol – Basen:

- niezastosowanie wewnątrz i na zewnątrz obiektu odmiennej faktury i kolorystyki jako systemu orientacji dla osób niewidomych / niedowidzących;
- zbyt wysoko umieszczony kontuar informacji i kasy;
- brak skonstrastowania kolorem i fakturą wszystkich schodów zewnątrz i wewnątrz placówki;
- niepełne dostosowanie toalet dedykowanych osobom niepełnosprawnym (niekorzystne usytuowanie umywalk sprawiło, że nie zapewniono prawidłowej przestrzeni manewrowej);
- brak w całym obiekcie oznaczeń pomieszczeń wyczuwalnych dotykiem;
- brak dostępu do strony internetowej zgodnej ze standardem WCAG 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 431-432, 461-470, 471-482 oraz 511-517)

3) Sali widowiskowej z zapleczem socjalno-administracyjnym w Oleśnicy:

- niezastosowanie wewnątrz i na zewnątrz obiektu odmiennej faktury i kolorystyki jako systemu orientacji dla osób niewidomych/słabowidzących;
- brak czytelnego oznakowania wejścia technicznego jako dojścia dla osób niepełnosprawnych do sali widowiskowej oraz umieszczenia informacji o tym przy wejściu głównym;
- zbyt wysokie usytuowanie okienka kasy nr 1;
- brak skonstrastowania kolorem i fakturą wszystkich schodów zewnątrz i wewnątrz placówki;

- niepełne dostosowanie toalet dedykowanych osobom niepełnosprawnym (niekorzystne usytuowanie umywalk sprawiło, że nie zapewniono prawidłowej przestrzeni manewrowej);
- brak windy lub podnośnika platformowego umożliwiającego komunikację pomiędzy kondygnacjami;
- brak w całym obiekcie oznaczeń pomieszczeń wyczuwalnych dotykiem;
- brak dostępu do strony internetowej zgodnej ze standardem WCAG 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 431-432, 483-489, 490-501 oraz 518-522)

Ustalona
nieprawidłowość

W ocenie NIK wyżej wskazane bariery i utrudnienia były wynikiem nieskorzystania przez Miasto Oleśnica¹⁷, przy planowaniu i realizacji procesów inwestycyjnych znacznych rozmiarów, w tym również o specyficznym zabytkowym charakterze, z dodatkowego, specjalistycznego wsparcia, np. z zakresu projektowania uniwersalnego, w celu wypracowania na etapie koncepcyjnym możliwego do wdrożenia rozwiązania, decydującego o dostępności remontowanych lub modernizowanych obiektów. Zminimalizowałoby to ryzyko zastosowania rozwiązań nieuwzględniających potrzeby wszystkich użytkowników, w tym o ograniczonej percepcji i konieczności wprowadzania zmian w już zakończonej inwestycji. 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 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹⁸. 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 urzeczywistnienie¹⁹. 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, i pojawiających się w związku z tym potrzebach osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 429-507)

Jak wskazał Naczelnik Wydziału Działalności Gospodarczej i Porządku Publicznego, w *Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Oleśnica –aktualizacja*, jako cel podano poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, co wiąże się z koniecznością likwidacji występujących w przestrzeni publicznej barier ograniczających dostępność dla osób z niepełnosprawnościami.

(dowód: akta kontroli str. 97-99 i 218-340)

Ocena częściowa

NIK ocenia, że w Mieście Oleśnica podejmowano wprawdzie działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, niemniej uznać je należy za niewystarczające i nieskuteczne, zważywszy zwłaszcza na niezastosowanie rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji. Objęte kontrolą działania i inwestycje nie uwzględniały w pełni rozwiązań zapewniających osobom niepełnosprawnym i starszym dostęp do

¹⁷ Odpowiadające jako inwestor za wdrażane rozwiązania.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332.

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. Nr 50, poz. 475).

obiektów i usług świadczonych w przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi.

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 Kontroli²⁰ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu usunięcia barier i ograniczeń w dostępności, stwierdzonych w toku przeprowadzonych oględzin, przy specjalistycznym wsparciu z zakresu projektowania uniwersalnego lub z wykorzystaniem opinii przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami.
2. Opracowanie planu likwidacji zinwentaryzowanych barier w przestrzeni publicznej, uwzględniającego potrzeby osób z różnymi dysfunkcjami, z włączeniem przedstawicieli osób starszych i niepełnosprawnych do działań inwentaryzacyjnych i planistycznych.

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 we Wrocławiu.

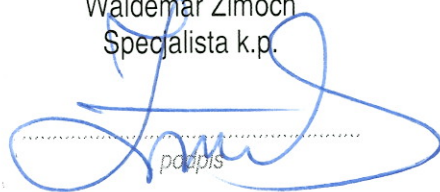
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

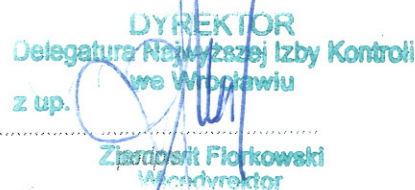
Wrocław, dnia 31 stycznia 2018 r.

Kontroler:
Waldemar Zimoch
Specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
Zdzisław Fiorkowski
Wiceprezident

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

