



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.028.05.2017

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
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/208/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. 2. Lech J. Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/207/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Trzebnicy, Plac Marszałka J. Piłsudskiego 1, 55-100 Trzebnica (dalej: „Urząd Miejski”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Długozima, Burmistrz Gminy Trzebnica. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą² działania samorządu Gminy Trzebnica³, w zakresie dotyczącym przestrzeni publicznej skutkowały systematyczną poprawą jej jakości, niemniej nie były dostatecznie skuteczne, gdyż nie zapewniały osobom starszym i niepełnosprawnym dostępu do tej przestrzeni na zasadzie równości z innymi osobami⁴. Samorząd Gminy Trzebnica rzetelnie rozpoznał demograficzne wskaźniki populacji, nie rozpoznał natomiast faktycznych potrzeb starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Trzebnicy odnośnie przestrzeni publicznej. Urząd Miejski nie dysponował bowiem kompleksowym planem działań na rzecz poprawy dostępności dla takich osób obiektów wykorzystywanych przez gminne jednostki organizacyjne. Gmina Trzebnica posiadała *Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025*⁵, którego głównym założeniem jest poprawa obszarów zdegradowanych poprzez działania i integrujące interwencje na rzecz społeczności lokalnej, gospodarki, czy przestrzeni, w tym jej dostępność dla osób starszych i niepełnosprawnych. Jednakże wdrożone rozwiązania nie uwzględniały na równi potrzeb wszystkich użytkowników tej przestrzeni. Koncentrowały się głównie na potrzebach osób z niepełnosprawnościami ruchowymi, natomiast nie uwzględniały osób z ograniczoną percepcją, czyli z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu. W ocenie NIK, powodem braku uwzględnienia wszystkich percepcji był brak inwentaryzacji istniejących w przestrzeni publicznej barier, a także brak konsultacji,

¹ 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.

² Lata 2016-2017, oraz wcześniejsze działania, które wpłynęły na kontrolowane obszary.

³ Gmina miejsko-wiejska.

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

⁵ Przyjęty uchwałą Nr XVIII/202/16. Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 8 sierpnia 2016 r.

których Urząd Miejski nie prowadził na etapie projektowania lub modernizowania obiektów przestrzeni publicznej z osobami starszymi lub niepełnosprawnymi. Wskazać należy także, iż w celu dokonania oceny dostępności projektowanej lub modernizowanej inwestycji dla osób starszych i niepełnosprawnych, Urząd Miejski nie korzystał ze specjalistycznego wsparcia, np. z zakresu projektowania uniwersalnego. W ocenie NIK, wykorzystanie tego wsparcia mogło zapobiec wdrożeniu części rozwiązań nieuwzględniających potrzeb wszystkich użytkowników obiektów budowanych, lub modernizowanych na terenie Gminy Trzebnica.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. ludność miejsko-wiejskiej Gminy Trzebnica liczyła 23 267 mieszkańców, w tym 4 748 (20,4%) w wieku powyżej 60 roku życia (tzw. 60+)⁶ i w stosunku do liczby mieszkańców na koniec 2015 r. wzrosła o 120 osób (o 0,5%), przy wzroście o 211 (o 4,7%) liczby seniorów, którzy w strukturze mieszkańców Trzebnicy stanowili wówczas 19,6%. Natomiast w 2000 r., porównywanym na potrzeby niniejszej kontroli, ludność Trzebnicy liczyła 21 524 mieszkańców, w tym 2 973 (13,8%) było w wieku powyżej 60 roku życia. Dane te wskazują na demograficzne starzenie się społeczeństwa Trzebnicy. Przy wzroście liczby mieszkańców ogółem o 1 761 osób (o 8,2%), liczba seniorów wzrosła w tym samym czasie o 1 949 osób (o 65,6%), a ich udziału w strukturze mieszkańców zwiększył się o 6,6 punkta procentowego.

Na demograficzne starzenie się społeczeństwa wskazywała również diagnoza demograficzna, zawarta w *Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025* oraz w uzasadnieniu do uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego programu wspierania osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku na lata 2018-2022*⁷. W świetle powyższych dokumentów proces ten będzie postępował i wymaga budowy nowoczesnego systemu pomocy w obszarze lokalnej polityki społecznej gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 7)

W latach 2016-2017 nie wpłynęły do Urzędu Miejskiego skargi, zgłoszenia lub inne sygnały od mieszkańców, dotyczące poprawy, modyfikacji czy też ulepszeń związanych z barierami występującymi w przestrzeni publicznej na terenie Gminy Trzebnica. Takich potrzeb nie sygnalizowano również w ankiecie poświęconej wizerunkowi Trzebnicy wśród jej mieszkańców, a przeprowadzonej przez Wydział Promocji Urzędu Miejskiego w czerwcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 8-24)

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Trzebnicy nie skorzystała z uprawnień, jakie stwarzała nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁸, i nie powołała gminnej rady seniorów, o której mowa w art. 5c tej ustawy. Burmistrz Gminy Trzebnica wskazał, że Urząd Miejski nie zainicjował działań w kierunku powołania rady seniorów, „ponieważ nie był do tego zobligowany obowiązującymi przepisami prawa”. Stwierdził również, że „w kontekście bardzo dobrej współpracy z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze nie widział, jak dotąd, potrzeby

⁶ Osoba starsza – osoba, która ukończyła 60 rok życia. W dalszej treści osoby starsze zwane również „seniorzy”.

⁷ Nr XXXV/405/17.

⁸ Która weszła w życie z dniem 30 listopada 2013 r. (aktualnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

powołania Rady Seniorów, która stanowiłaby kolejną platformę współpracy z osobami starszymi”.

W Urzędzie Miejskim nie utworzono komórki organizacyjnej, która miałaby się zajmować problemami osób starszych i niepełnosprawnych oraz współpracować z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze i niepełnosprawne. Nie ustanowiono również stanowiska do spraw osób niepełnosprawnych⁹. Nie powołano, czy też nie utworzono, zespołu problemowego do spraw likwidacji barier architektonicznych, do którego zadań należałoby m.in. rozpoznanie potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Trzebnicy w odniesieniu do przestrzeni publicznej, identyfikowanie utrudnień komunikacyjnych oraz barier architektonicznych dla osób z dysfunkcją ruchu (w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich), wzroku, słuchu, mowy lub z inną niepełnosprawnością. Brak potrzeby powołania (utworzenia) przedmiotowych stanowisk, zespołów, czy komisji, Burmistrz Gminy Trzebnica uzasadnił wystarczającą i bardzo dobrą współpracą z istniejącymi organizacjami, zrzeszającymi osoby starsze i niepełnosprawne, a przede wszystkim faktem, że zadania gminy określone w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, realizowane były przez wszystkie jednostki organizacyjne Gminy Trzebnica w ramach ich kompetencji. Na przykład, zadania - interwencje służące zabezpieczeniu niezbędnych podstawowych potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych wykonywał Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzebnicy, stosownie do zapisów § 32 pkt 2 lit. c jego regulaminu organizacyjnego¹⁰.

W kontrolowanym okresie Urząd Miejski współpracował z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze i niepełnosprawne na terenie Gminy Trzebnica, takimi jak: Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów w Trzebnicy, Uniwersytet Trzeciego Wieku „Tęcza” w Trzebnicy oraz Klub Emeryta w Trzebnicy. Współpraca ta - jak wskazał Burmistrz Gminy Trzebnica - polegała na zapewnieniu przez Gminę Trzebnica jak najlepszych warunków dla działalności wymienionych powyżej organizacji i wspieraniu inicjatyw podejmowanych przez wymienione organizacje. Z kolei współpraca Urzędu Miejskiego z osobami niepełnosprawnymi miała bardziej indywidualny charakter, polegający na wspieraniu przez Gminę Trzebnica konkretnych osób niepełnosprawnych. Nie stwierdzono, aby współpraca Urzędu Miejskiego z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze i niepełnosprawne dotyczyła dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz, że Urząd Miejski prowadził na etapie projektowania lub modernizowania obiektów przestrzeni publicznej konsultacje z osobami starszymi lub niepełnosprawnymi w przedmiocie występowania i likwidowania barier adekwatnych do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych (np. z dysfunkcją wzroku, słuchu, ruchu).

(dowód: akta kontroli, str. 25-27)

W latach 2016-2017 Urząd Miejski na bieżąco prowadził akcje informacyjne dotyczące wszelkich spraw podejmowanych dla mieszkańców i przez mieszkańców w przestrzeni publicznej. Komunikacja Urzędu Miejskiego z mieszkańcami prowadzona była w sposób ciągły za pomocą m.in. takich kanałów informacyjnych, jak: oficjalny portal internetowy www.trzebnica.pl, oficjalny profil na Facebooku, drukowany informator „Panorama Trzebnicka”. Serwisy internetowe dostępne były dla osób z różnego rodzaju dysfunkcjami. Wyposażono je bowiem w funkcjonalność pozwalającą na powiększenie czcionki przekazywanych informacji oraz na

⁹ Według *Regulaminu Organizacyjnego* nadanego zarządzeniem nr 0050/52/2017 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 29 czerwca 2017 r.

¹⁰ Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 6/2017 Dyrektora OPS z dnia 1 lutego 2017 r.

ustawienie widoku w odpowiednim kontraście tak, aby informacje były czytelne¹¹. Istniała również możliwość odczytania informacji przez lektora. Burmistrz Gminy Trzebnica wskazał, że był otwarty na wszelkie sugestie mieszkańców, dotyczące zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej. Stwierdzenia tego nie poparł jednak stosowną dokumentacją.

(dowód: akta kontroli, str. 28)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Miejskiego odbyli szkolenia z zakresu obsługi i kontaktów z osobami niepełnosprawnymi i starszymi, a pracownicy zaangażowani w procesy inwestycyjne, albo odpowiedzialni za dostępność przestrzeni publicznej odbyli szkolenia np. w zakresie stosowania zasad projektowania uniwersalnego. W szkoleniach związanych z upowszechnianiem nowych rozwiązań w budownictwie, w tym m.in. w zakresie dostępności obiektów dla osób niepełnosprawnych bądź niedowidzących, przeprowadzanych przez profesjonalne firmy zewnętrzne, uczestniczył Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu Miejskiego. Z kolei pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzebnicy brali udział w Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Wsparcie seniora w środowisku”, organizowanej przez Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, jak również w wydarzeniu pn. „arcySPRAWNI - przystanek Dolny Śląsk”, realizowanym w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Osób Niepełnosprawnych, zorganizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz Urząd Statystyczny we Wrocławiu. Burmistrz Miasta Trzebnica wskazał, że osobiście, w stopniu komunikatywnym, posługuje się językiem migowym, natomiast w jednostce organizacyjnej Gminy Trzebnica, tj. w Gminnym Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy niebawem przyjęta zostanie na staż osoba głucha, która podejmie pracę w bibliotece.

(dowód: akta kontroli, str. 25-27)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierozpoznaniu przez Gminę Trzebnica potrzeb starszych i niepełnosprawnych mieszkańców względem przestrzeni publicznej. Zastrzeżenia budzi także nieuwzględnienie udziału seniorów i niepełnosprawnych w konsultacjach społecznych prowadzonych w ramach przygotowania *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025*. Do czasu zakończenia kontroli, tj. 15 stycznia 2018 r., Rada Miejska w Trzebnicy nie powołała gminnej rady seniorów, która – zdaniem NIK – może służyć wzmocnieniu głosu osób niepełnosprawnych w ustalanych kierunkach polityki społecznej, a także wspieraniu Burmistrza Gminy Trzebnica w działaniach podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnością, w tym związanych z realizacją działań wynikając np. z *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025*, czy też z *Gminnego programu wspierania osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku na lata 2018-2022*. Ponadto, na etapie projektowania i realizacji działań, w celu dokonania oceny dostępności projektowanej inwestycji dla osób starszych i niepełnosprawnych, Urząd Miejski nie skorzystał 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.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Pracownicy Urzędu Miejskiego nie byli objęci szkoleniami dotyczącymi specyficznych potrzeb seniorów i osób z niepełnosprawnościami (np. dedykowanych pracownikom obsługi klienta). Takie umiejętności sprzyjałyby tworzeniu osobom

¹¹ Patrz np. strona internetowa Urzędu Miejskiego: <http://bip.trzebnica.w.pl>, czy portal internetowy: <https://www.trzebnica.pl>.

starszym i niepełnosprawnym odpowiednich warunków korzystania z usług i przestrzeni publicznych.

W ocenie NIK, samorząd Gminy Trzebnica rzetelnie rozpoznał demograficzne wskaźniki populacji, ale działania służące rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców Trzebnicy, w odniesieniu do przestrzeni publicznej, uznać należy za niewystarczające i nieskuteczne. Zastrzeżenia NIK budzi przed wszystkim niezasięganie opinii tych środowisk o adekwatności projektowanych i realizowanych rozwiązań w przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Na *niewystarczającą infrastrukturę ułatwiającą poruszanie się osobom niepełnosprawnym i starszym*, wskazano w dokumencie wyznaczającym kierunki działania w zakresie rewitalizacji¹², którym był *Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025*, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 08 sierpnia 2016 r. i oceniony pozytywnie przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, jako zgodny z „Wytocznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” Ministra Infrastruktury, oraz z „Wytocznymi programowymi IZ RPO WD dotyczącymi zasad przygotowania lokalnych programów rewitalizacji w perspektywie finansowej 2014-2020”.

W dokumencie tym ujęte zostały zadania dotyczące rewitalizacji przestrzeni miejskiej, które w swoim zakresie uwzględniały udogodnienia dla osób niepełnosprawnych. Na przykład, realizacja projektu pn. „*Modernizacja i adaptacja Ratusza na siedzibę Miejskiej i Gminnej biblioteki publicznej w Trzebnicy*”, powinna doprowadzić nie tylko do likwidacji istniejących barier architektonicznych w dostępie do tego obiektu, ale również barier dostępu do usług bibliotecznych. Zadanie to zaplanowano do realizacji w 2019 r. Z kolei realizacja projektu pn. „*Budowa hali widowiskowo-sportowej przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy*”, powinna zapewnić jej dostępność dla uczniów niepełnosprawnych. Jako źródła finansowania projektów ujętych w *Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025* wskazano środki Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Fundusz Spójności, a także środki własne Gminy Trzebnica.

(dowód: akta kontroli str. 37 oraz 38-83)

2.2. Zamierzenia odnośnie działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej i usuwania z niej barier (architektonicznych, technicznych) ujęto także w *Gminnym programie wspierania osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku na lata 2018-2022*, pochodzącym z grudnia 2017 r. Rady Miejska w Trzebnicy przyjęła ten lokalny program ośłonowy, którego założeniem było podjęcie działań zmierzających do skutecznej edukacji i wspierania w zakresie potrzeb osób niesamodzielnych, niepełnosprawnych i starszych, oraz integracji tych osób ze społecznością lokalną. Działania mające na celu realizację założeń przedmiotowego programu mają być koordynowane, organizowane i inicjowane m.in. poprzez diagnozowanie potrzeb i problemów w zakresie jego realizacji, w tym m.in. poprzez: (1) *wydzielanie i oznakowanie miejsc postoju dla uprawnionych osób niepełnosprawnych na parkingach i przy budynkach użyteczności publicznej*, oraz

¹² Rewitalizacja – rozumiana, jako wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania, integrujące interwencje na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone przez interesariuszy tego procesu, na podstawie programu rewitalizacji.

(2) likwidację barier w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku poruszania się i komunikowania. Założono, że źródłem finansowania tego programu będą: budżet państwa, budżet Gminy Trzebnica oraz środki pozabudżetowe pozyskane z innych źródeł. Założono również, że *Gminny program wspierania osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku na lata 2018-2022*, będzie dokumentem otwartym i długofalowym, realizowanym przy współudziale lokalnego samorządu, instytucji i organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych i w podeszłym wieku. Przewidziano także jego monitoring, pozwalający na kontrolę postępu realizacji poszczególnych zadań oraz podjęcie działań korygujących. Do oceny realizacji omawianego programu stosowane mają być mierniki ilościowe, w tym: liczba wydzielonych i oznakowanych miejsc postoju dla uprawnionych osób niepełnosprawnych na parkingach i przy budynkach użyteczności publicznej, oraz liczba działań likwidujących bariery w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku poruszania się i komunikowania.

(dowód: akta kontroli str. 84-91)

2.3. Uchwalone w 2017 r. przez Radę Miejską w Trzebnicy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹³, zawierały wskazówki i wytyczne dotyczące uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁴, obowiązek wyznaczenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji¹⁵. Szczególne znaczenie uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych w procesie 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 przestrzennym*.

(dowód: akta kontroli str. 92-126)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Urząd Miejski nie zainicjował działań w kierunku opracowania i przyjęcie do realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Trzebnica. Obowiązek taki wynikał z art 16 b oraz art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*¹⁶. Realizując zadania z zakresu pomocy społecznej Gmina Trzebnica w kontrolowanym okresie bazowała na dokumencie pn. „*Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych powiatu trzebnickiego na lata 2014-2022*”¹⁷, oraz na statucie i regulaminie organizacyjnym Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzebnicy.

Burmistrz Gminy Trzebnica wyjaśnił, że dopiero utworzenie w 2017 r. Gminnego Dziennego Domu Pobytu Seniorów - Wigor uświadomiło, jak ważne jest wsparcie samorządu gminnego w zaspokajaniu potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, dlatego też zainicjowano działania w kierunku powołania programu, który w sposób kompleksowy będzie precyzował politykę Gminy Trzebnica wobec osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych i w podeszłym wieku.

¹³ Uchwały Rady Miejskiej Trzebnicy: Nr XXXIV/377/17 z dnia 27 listopada 2017 r., Nr XXIX/331/17 z dnia 24 lipca 2017 r., Nr XXIX/330/17 z dnia 24 lipca 2017 r., Nr XXVII/296/17 z dnia 29 marca 2017 r.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1073.

¹⁵ Od dnia 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* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446).

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 930, ze zm.

¹⁷ Przyjęta uchwałą nr XXXI/240/2014 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 28 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 25-27, 122-123 i 124-126)

2) Gmina Trzebnica nie posiadała kompleksowego planu usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Wprawdzie działania w tym zakresie ujęto w *Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025*, niemniej brak harmonogramu usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej, oraz niewskazanie szczegółowych źródeł finansowania niezbędnych w tym obszarze inwestycji, należy uznać za zaniechanie świadczące o nierzetelności.

Przyczyną jedynie ogólnego ujęcia tego problemu w planach i programach działań Gminy Trzebnica, 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.

(dowód: akta kontroli str. 29-36)

Ocena częściowa

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. Gmina Trzebnica nie opracowała i nie stosowała 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. dla ciągów pieszych i ich wyposażenia, dróg pieszko-rowerowych, przejść dla pieszych, przystanków komunikacji miejskiej, miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, czy też terenów rekreacyjnych. Przy ich modernizowaniu, czy opracowywaniu nowych projektów, Urząd Miejski nie korzystał z wiedzy podmiotów profesjonalnie zajmujących 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 Miejski nie mógł opierać się na wzorcowych projektach, programach lub narzędziach – z uwagi na ich brak – przeznaczonych do wykorzystania we wdrażaniu działań służących poprawie dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, opracowanych przez samorząd województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 137-138)

3.2. W 2016 r. Gmina Trzebnica zrealizowała wydatki na łączną kwotę 85 203,4 tys. zł (tj. 88,0% zaplanowanej kwoty 96 863,9 tys. zł), z czego wydatki inwestycyjne stanowiły kwotę 7 254,1 tys. zł (8,5% ogółu wydatków oraz 45,0% wydatków

inwestycyjnych, zaplanowanych w wysokości 16 128,7 tys. zł). Natomiast w 2017 r. zaplanowano wydatki ogółem w kwocie 132 052,9 tys. zł, z których wydatki majątkowe stanowią 31,8% (41 995,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 220-222)

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania zwiększające dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w następujących obszarach: przestrzeń drogowa i przystanki transportu miejskiego, mieszkalnictwo, budynki użyteczności publicznej, tereny zielone oraz obiekty sportu i rekreacji. Łączny koszt tych inwestycji w 2016 r. wyniósł 3 900,4 tys. zł. Inwestycje nie zostały objęte audytem dostępności i nie były konsultowane z organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli osób starszych i niepełnosprawnych. I tak, np. w zakresie poprawy infrastruktury i dostosowania przestrzeni do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych przeprowadzono szereg inwestycji m.in: rozbudowano Gminne Centrum Medyczne Trzebnica Zdrój (dalej: „GCM TZ”), wraz z modernizacją i termomodernizacją istniejącego budynku; rozbudowano i przebudowano (wraz z termomodernizacją) Gminne Centrum Kultury i Sportu (dalej: „GCKiS”); zagospodarowano przestrzeń publiczną przy świetlicy wiejskiej i boiskach sportowych w Komorowie (budowa drogi dojazdowej i wyposażenie boisk w zaplecze szatniowe i sanitarne); zagospodarowano nasyp kolejowy; zbudowano tężnie solankowe; przebudowano pomieszczenia Gminnego Parku Wodnego (dalej: „Park Wodny”) z przeznaczeniem na fitness, siłownię i kręgielnię.

(dowód: akta kontroli str. 127-136)

3.3. Oględziny czterech wytypowanych obiektów, przeprowadzone z udziałem specjalisty z zakresu audytu przestrzeni publicznej, objęły następujące inwestycje z lat 2016-2017:

- a) „Rewitalizacja Gminy Trzebnica poprzez zagospodarowanie nasypu kolejowego”, w związku z którą w 2017 r. poniesiono wydatek w kwocie 934,9 tys. zł (dalej: „zagospodarowanie nasypu kolejowego”);
- b) „Rozbudowa i wyposażenie GCM TZ z modernizacją i termomodernizacją istniejącego budynku”, w związku z którą poniesiono wydatki: 1 300,2 tys. zł w 2016 r.; 1 313,9 tys. zł w 2017 r.;
- c) Rozbudowa, przebudowa, termomodernizacja i wyposażenie GCKiS, w związku z którą poniesiono w 2016 r. wydatek w kwocie 187,7 tys. zł;
- d) „Przebudowa w budynku Gminnego Parku Wodnego”, w związku z którą poniesiono wydatki: 695,9 tys. zł w 2016 r., 983,1 tys. zł w 2017 r.

W przypadku audytu zagospodarowania nasypu kolejowego, ocenie audytowej poddano następujące elementy: stan nawierzchni ciągów komunikacyjnych, jakość nawierzchni; uwzględnienie w inwestycji potrzeb osób niepełnosprawnych, poruszających się na wózkach oraz osób niedowidzących i niewidomych. Dla pozostałych trzech inwestycji w placówki publiczne ocenie audytowej poddano następujące elementy: komunikację zewnętrzną z placówką (w tym ocenę stanu nawierzchni ciągów komunikacyjnych i jakość przejść dla pieszych); wejścia do placówki; komunikację wewnętrzną w placówce; sposób umeblowania placówki z naciskiem na wysokość stanowisk obsługi klienta oraz dostępność wydzielonych pokoi obsługi klienta; toalety dedykowane dla osób z niepełnosprawnością ruchową (jeżeli znajdowały się w placówce).

We wszystkich poddanych oględzinom obiektach, zrealizowanych lub zmodernizowanych w latach 2016-2017¹⁸, stwierdzono: nieskontrastowanie kolorem i fakturą wszystkich schodów (wymóg § 306 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

¹⁸ Tj. zagospodarowany nasyp kolejowy, GCM TZ, GCKiS, Park Wodny.

z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych budynków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹ - dalej: „rozporządzenie ws. warunków technicznych budynków”).

Natomiast w trzech obiektach²⁰ stwierdzono:

- nieskontrastowanie wszystkich szklanych drzwi w placówkach (wymóg wynikający z § 295 rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków);
- niezapewnienie powierzchni manewrowej (1,5 m x 1,5 m) przed muszlą ustępową w toaletach dla niepełnosprawnych (§ 86 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia);
- nieoznaczenie poziomo miejsc parkingowych dedykowanych osobom z niepełnosprawnościami, wymaganych zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²¹.

W przypadku GCKiS stwierdzono również:

- niezapewnienie wyznaczenia miejsca parkingowego dedykowanego osobom z niepełnosprawnością przed wejściem głównym oraz na parkingu (§ 18 rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków);
- nieobniżenie krawężnika przed wejściem do pracowni GCKiS od strony parkingu oraz niedostosowanie wejścia głównego do pracowni GCKiS do potrzeb osób z niepełnosprawnością (§ 16 i § 61 ww. rozporządzenia);
- niedostosowanie toalet do potrzeb osób niepełnosprawnych w pracowniach GCKiS (§ 86 ww. rozporządzenia);
- umiejscowienie szatni do kina bez możliwego dostępu dla osób z niepełnosprawnością (§ 74 ww. rozporządzenia).

W przypadku Parku Wodnego stwierdzono brak wyposażenia natrysków w szatniach strefy fitness-cross²², w pomoce dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach (§ 86 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków). Natomiast w GCM TZ występowały progi w drzwiach wejściowych przekraczających 2 cm (§ 62 ust. 3 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 148-157, 158-191)

Ponadto, zweryfikowano cztery dokumentacje przetargowe pod kątem ustalenia stopnia uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami w zrealizowanych (projektowanych) inwestycjach, tj.:

- 1) „Budowa przedszkola ze żłobkiem wraz z placem zabaw, budowa centrum przesiadkowego, budowa obiektu sportowo-rekreacyjnego wraz z torem do pumtracka, na częściach działek nr ewid.: 25 AM-11 obręb Trzebnica wraz z przynależną infrastrukturą techniczną. Tom II. Projekt budynku przedszkola i żłobka” (dalej: „Projekt przedszkola i żłobka”);
- 2) „Budowa przedszkola ze żłobkiem wraz z placem zabaw, budowa centrum przesiadkowego, budowa obiektu sportowo-rekreacyjnego wraz z torem do pumtracka, na częściach działek nr ewid.: 25 AM-11 obręb Trzebnica wraz z przynależną infrastrukturą techniczną. Tom III. Projekt obiektu sportowo-rekreacyjnego wraz z torem do pumtracka” (dalej: „Projekt obiektu sportowo-rekreacyjnego”);

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1422.

²⁰ Tj. GCM TZ, GCKiS, Parku Wodnego.

²¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

²² Trening cross fit (fitness-cross)- to rodzaj treningu ogólnorozwojowego.

- 3) „Budowa miejsc integracji społecznej – świetlicy w m. Ligota (gmina Trzebnica), przystosowanej do prowadzenia klubu dziecięcego” (dalej: „*Projekt świetlicy Ligota*”);
- 4) „Budowa miejsc integracji społecznej – świetlicy w m. Kuźniczysko (gmina Trzebnica), przystosowanej do prowadzenia klubu dziecięcego” (dalej: „*Projekt świetlicy Kuźniczysko*”).

W przypadku dokumentacji projektowej dla *Projektu obiektu sportowo-rekreacyjnego* oraz *Projektu świetlicy Kuźniczysko* stwierdzono uwzględnienie rozwiązań zapewniającym osobom niepełnosprawnym i starszym dostęp do obiektów i usług świadczonych w przestrzeni publicznej na równi z osobami pełnosprawnymi. Natomiast od wykonawców *Projektu przedszkola i żłobka* (według faktury z dnia 2 sierpnia 2017 r. wydatkowano kwotę 85,0 tys. zł) oraz *Projektu świetlicy Ligota* (według umowy z dnia 17 maja 2017 r. wykonanego za kwotę 14,5 tys. zł) przyjęto dokumentację projektową niezapewniającą w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych (przystosowanych dla osób niepełnosprawnych)²³ przestrzeni manewrowej o wymiarach co najmniej 1,5 m x 1,5 m, wymaganej w § 86 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków*.

Burmistrz Gminy Trzebnica wskazał, iż jako inwestor Gmina Trzebnica zorganizowała proces budowy (na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*), poprzez zapewnienie m.in. opracowania projektu budowlanego (sprawdzanego przez Starostwo Powiatowe w trakcie procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę) i wykonania robót budowlanych, przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej). Burmistrz Gminy Trzebnica podniósł również, iż zwrócił się do projektantów, celem zajęcia przez nich stanowiska w sprawie wskazanych wyżej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 194-207, 208-219)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że przy planowaniu i realizacji procesów inwestycyjnych znacznych rozmiarów, Urząd Miejski nie korzystał z dodatkowego, specjalistycznego wsparcia, np. z zakresu projektowania uniwersalnego, w celu wypracowania na etapie koncepcyjnym możliwych do wdrożenia rozwiązań, decydujących o dostępności m.in. obiektów objętych oględzinami. Zminimalizowałoby to ryzyko zastosowania rozwiązań nieuwzględniających potrzeby wszystkich użytkowników i konieczności wprowadzania zmian w już zakończonych inwestycjach. W efekcie, w objętych kontrolą obiektach stwierdzono wyżej opisane bariery i utrudnienia dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

NIK wskazuje, że obiekty użyteczności publicznej, które wybudowano, wyremontowano, przebudowano, lub których sposób użytkowania zmieniono po dniu 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*²⁴. 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

²³ W *Projekcie przedszkola i żłobka* w pomieszczeniach: nr 0.10 - zapewniono z jednej strony jedynie 126 cm; nr 0.16 - zapewniono z jednej strony jedynie 144 cm; nr 1.9 - zapewniono z jednej strony jedynie 126 cm; nr 1.15 - zapewniono z jednej strony jedynie 138 cm. Natomiast w *Projekcie świetlicy Ligota* w pomieszczeniu nr 10 - zapewniono przestrzeń 137 cm x 149 cm.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332.

i możliwości komunikacji międzyludzkiej. Wskazując te prawa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie²⁵. Zaprojektowanie dostępnej dla wszystkich przestrzeni publicznej, szczególnie w przypadku przestrzeni już istniejącej, 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.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Gmina Trzebnica podejmowała działania i realizowała inwestycje w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej osobom niepełnosprawnym i starszym, jednakże realizowane przedsięwzięcia nie uwzględniały rozwiązań zapewniających osobom niepełnosprawnym i starszym dostępu do 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 Kontroli²⁶ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Opracowanie i przyjęcie do realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Trzebnica, który to obowiązek wynika z art. 16 b oraz art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
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.
3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania barier architektonicznych i technicznych oraz utrudnień w dostępności stwierdzonych w toku przeprowadzonych oględzin, przy specjalistycznym wsparciu z zakresu projektowania uniwersalnego, lub z wykorzystaniem opinii środowisk osób z niepełnosprawnościami.

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.

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

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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.

Kontrolerzy:

Paweł Potemski
Gł. specjalista kontroli państwowej

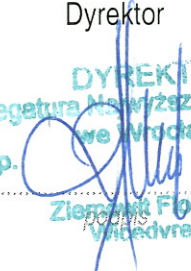

.....
podpis

Lech J. Kowalczyk
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor


.....
podpis
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
Ziemowit Florowski
Wicedyrektor

