



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.005.01.2017  
R/17/004

URZĄD MIEJSKI w ŚREMIE  
ZESPÓŁ OBSŁUGI KLIENTA

Wpł. 01. SIE. 2017

Pion/Zespół ..... Zał. ....  
Nr ..... / .....

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* R/17/004 – Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

*Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

*Kontroler* Zuzanna Kaźmierczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/89/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

*Jednostka  
kontrolowana*

Urząd Miejski w Śremie, pl. 20 Października 1, 63-100 Śrem (dalej: Urząd)

*Kierownik jednostki  
kontrolowanej*

Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu (dalej: Burmistrz)

(dowód: akta kontroli str. 2)

## II. Ocena<sup>1</sup> kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez gminę działań w celu dostosowania przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych. Skuteczność tych działań obniżyło jednak niewdrożenie lub rezygnacja z zastosowania części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji, przez co fragmenty przestrzeni publicznej były dla nich nadal niedostępne<sup>2</sup>.

*Uzasadnienie  
oceny ogólnej*

Działania gminy były ukierunkowane przede wszystkim na usuwanie z przestrzeni publicznej barier uniemożliwiających poruszanie się osób o ograniczonej sprawności fizycznej. Dotyczyły one, oprócz przystosowania obiektów użyteczności publicznej, również poprawy warunków mieszkaniowych, a także dostępności komunikacji publicznej. Niektóre z wdrożonych rozwiązań były jednak nieskuteczne, nie uwzględniały bowiem potrzeb wszystkich użytkowników, zwłaszcza tych o obniżonej percepcji (np. z niepełnosprawnością słuchu lub wzroku). W ocenie NIK, przyczyniły się do tego brak rzetelnej inwentaryzacji istniejących w przestrzeni publicznej barier i planu ich usuwania, a także ograniczony udział osób niepełnosprawnych i starszych w planowaniu i realizacji działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Przez dostępność należy rozumieć zapewnienie osobom niepełnosprawnym na zasadzie równości z innymi osobami dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także innych urządzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Por.: art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Śremie, do zakończenia kontroli NIK, nie utworzyła gminnej rady seniorów<sup>3</sup>, reprezentującej potrzeby starszych mieszkańców gminy, mającej charakter konsultacyjny, doradczy oraz inicjatywny. W przyszłości gmina planuje utworzenie Śremskiej Rady Seniorów, powołanie Koordynatora ds. polityki senioralnej gminy Śrem oraz Zespołu ds. realizacji i monitoringu Śremskiego Programu Na Rzecz Osób Starszych na lata 2017-2025 (dalej: Program), co odnotowano w przyjętym 8 czerwca 2017 r. ww. Programie. Informacje na temat potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych Burmistrz pozyskiwał w czasie spotkań ze starszymi i niepełnosprawnymi mieszkańcami gminy i przedstawicielami organizacji działających na rzecz tych środowisk (na terenie gminy funkcjonowało 18 organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów i osób niepełnosprawnych). W latach 2016-2017 (do 8 czerwca) odbyło się ich 40<sup>4</sup>. Taką formę konsultacji społecznych przewidywały roczne programy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Najczęściej zgłaszane przez seniorów postulaty dotyczyły zwiększenia dostępności do gminnych obiektów, np. Biblioteki Publicznej im. Heliodora Świącickiego w Śremie, Urzędu Miejskiego czy Ośrodka Pomocy Społecznej. Uwagi te zostały uwzględnione przy realizacji inwestycji w latach 2016-2017.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 123-385-417, 426-470, 533-543)

Konsultacje z osobami starszymi przeprowadził również Ośrodek Pomocy Społecznej w Śremie (dalej: Ośrodek lub OPS). Konsultacje odbywały się w formie spotkań, na których prezentowano założenia Śremskiego Programu Na Rzecz Osób Starszych na lata 2017-2025 oraz projektu „Senior ma głos”. Informacje o możliwości zgłoszenia uwag do założeń tych programów - osobistego lub za pomocą formularza elektronicznego - zamieszczono na stronach internetowych Ośrodka i Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 105-122)

Wyniki konsultacji społecznych, przeprowadzonych w analogicznej jak przedstawiona powyżej formie, uwzględnia Strategia Rozwoju Gminy do 2020 roku<sup>5</sup>. Strategia zawiera ogólną informację o stanie przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 349-354)

W czasie kontroli NIK, z mieszkańcami gminy konsultowane były założenia Aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego w Śremie. Diagnoza stanowiąca jej podstawę obejmowała m.in. określenie wskaźników dotyczących niewystarczającej infrastruktury społecznej (np. dostępności obiektów sportowych) czy niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej (np. odległości miejsc zamieszkania od przystanków komunikacji publicznej).

(dowód: akta kontroli str. 79-100)

<sup>3</sup> Możliwość utworzenia przez radę gminy gminnej rady seniorów, daje art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.). Rada seniorów może być powołana z inicjatywy rady gminy lub na wniosek zainteresowanych środowisk.

<sup>4</sup> W 2016 roku odbyło się odpowiednio 28 spotkań, a w 2017 do dnia 8 czerwca odpowiednio: 12 spotkań

<sup>5</sup> Uchwała Nr 317/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Gminy Śrem 2013-2020.

Uwagi osób starszych i niepełnosprawnych odnośnie dostosowania do ich potrzeb lokali mieszkalnych, już na etapie projektowania, uwzględniło Śremskie TBS sp. z o.o.<sup>6</sup>. Przed planowaną organizacją budowy obiektu całkowicie przystosowanego do potrzeb tych osób, Śremskie TBS sp. z o.o. wystąpiło z ofertą zamiany mieszkań do 91 potencjalnie zainteresowanych. W pierwszym etapie, chęć zmiany lokalu wyraziło 24 z nich. W kolejnym etapie, zorganizowane zostało spotkanie z udziałem starszych i niepełnosprawnych mieszkańców, a jego celem było pozyskanie informacji o oczekiwaniach w stosunku do nowego miejsca zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 187-200)

Informacje o ofertach i inicjatywach kierowanych do osób niepełnosprawnych i seniorów lub tych, w których przewidziano udział tych grup w ramach projektów integracji międzypokoleniowej, publikowano w lokalnej prasie, a także udostępniano każdorazowo na stronach internetowych Urzędu, OPS oraz na plakatach i broszurach informacyjnych dostępnych w tych instytucjach.

(dowód: akta kontroli str. 105-123, 554)

Mieszkańcy gminy mieli możliwość bezpośredniego kontaktu z Burmistrzem i pracownikami Urzędu, a także za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Na przykład poprzez portal interwencyjny – LocalSpot, możliwe było zgłaszanie konieczności podjęcia interwencji na terenie gminy<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 156-161)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

W opinii NIK, wymagania dotyczące dostępności<sup>8</sup> powinny być uwzględniane w początkowej fazie projektowania i kreowania środowiska fizycznego, i już na tym etapie gmina powinna zasięgnąć opinii przedstawicieli środowisk osób starszych i niepełnosprawnych o adekwatności projektowanych rozwiązań do ich potrzeb i możliwości. Gmina nie konsultowała planowanych działań inwestycyjnych w takim zakresie. Jak wyjaśnił Burmistrz, dodatkowe konsultacje nie są potrzebne, ponieważ przepisy szczegółowe i wytyczne do projektowania przewidują uwzględnienie potrzeb niepełnosprawnych i seniorów. Takie podejście było nierzetelne i mogło skutkować nieusunięciem części barier architektonicznych z przestrzeni publicznej oraz pominięciem w budowanych, modernizowanych lub remontowanych przestrzeniach i obiektach, rozwiązań uwzględniających potrzeby osób z różnorodnymi dysfunkcjami (np. niedostosowana do potrzeb osób niewidzących winda w wyremontowanym budynku ratusza, zobacz pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Na ten aspekt, mimo pozytywnej oceny działań gminy na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych w ostatnich latach, uwagę zwrócili również przedstawiciele organizacji z terenu gminy skupiających te środowiska<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 124-139, 349-354, 569-584)

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.

<sup>6</sup> Spółka ze 100% udziałem gminy Śrem.

<sup>7</sup> Zgłaszane potrzeby dotyczyły np. wadliwego oświetlenia ulic itp.

<sup>8</sup> Por. Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych, przyjęte podczas 48 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 r. (Rezolucja 48/96), pkt II Kluczowe obszary równoprawnego uczestnictwa, zasada 5 Dostępność, (a) Dostęp do środowiska fizycznego.

<sup>9</sup> NIK, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), uzyskała informacje w tym zakresie od czterech, spośród siedmiu do których skierowano zapytanie, organizacji osób starszych i niepełnosprawnych działających na terenie gminy.

Dostosowania do możliwości i potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych wymaga również forma komunikowania się z nimi. Mimo coraz większych umiejętności obsługi urządzeń elektronicznych, dla części osób starszych i niepełnosprawnych komunikowanie się poprzez stronę internetową może być nadal niedostępne. Dla przykładu, ankietę dotyczącą założeń Strategii Rozwoju Gminy do 2020 roku dostępną na stronie internetowej Urzędu, wypełniła tylko jedna osoba w wieku powyżej 60 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 349-354)

#### Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia działania służące rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań starszych i niepełnosprawnych mieszkańców gminy. W niewystarczającym zakresie wykorzystano jednak doświadczenie i udział osób starszych i niepełnosprawnych w identyfikacji barier występujących w przestrzeni publicznej.

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

Opis stanu  
faktycznego

W 2016 r., seniorzy<sup>10</sup> stanowili 17 proc. mieszkańców gminy<sup>11</sup> (w 2014 r. 15,6 proc., a w 2015 – 16,4 proc.). Działania w zakresie wsparcia osób potrzebujących na terenie gminy Śrem organizował i koordynował Ośrodek Pomocy Społecznej. Nadzór nad realizacją zadań gminy z zakresu pomocy społecznej sprawował Zespół Usług Społecznych, funkcjonujący w Pionie Edukacji i Usług Społecznych Urzędu Miejskiego<sup>12</sup>.

Rada Miejska, 8 czerwca 2017 r., przyjęła Śremski Program na rzecz osób starszych na lata 2017-2025, będący zasadniczym dokumentem określającym kierunki gminnej polityki senioralnej. Program ten powstawał w partnerstwie z Towarzystwem Pomocy Potrzebującym im. Św. Brata Alberta „Nadzieja”, a jako partnerów w jego wdrażaniu wskazano organizacje i instytucje działające na terenie gminy<sup>13</sup>. Za problemy osób starszych, zarówno w materiałach konsultacyjnych do Programu, jak i w samym Programie, uznano m.in. bariery architektoniczne w dostępie do przestrzeni publicznej, ograniczoną mobilność i utrudnienia w dostępie do komunikacji publicznej (np. zbyt odległe przystanki), a także nieodpowiadające potrzebom osób starszych warunki mieszkaniowe. W celach strategicznych Programu zawarto założenia dotyczące m.in. kształtowania przyjaznej przestrzeni publicznej, w tym: rozwój infrastruktury z uwzględnieniem preferowanych form aktywności fizycznej, ułatwienie dostępu do usług – wprowadzenie Śremskiej Karty Seniora, specjalizację kadr instytucji i podmiotów w zakresie potrzeb osób starszych.

(dowód akta kontroli str. 3-50, 394, 411)

Plany gminnych inwestycji, wskazanie środków finansowych przewidywanych na ten cel oraz czas ich realizacji określono w wieloletniej prognozie finansowej. Według wykazu przygotowanego na potrzeby kontroli NIK, gmina na lata 2017-2019 zaplanowała m.in. budowę ulic i chodników (6 lokalizacji), dostosowanie budynku szkoły w Dąbrowie (dostosowanie toalety dla niepełnosprawnych i dostępności do

<sup>10</sup> Osoby powyżej 60 roku życia.

<sup>11</sup> Wg danych Urzędu Miejskiego w Śremie.

<sup>12</sup> Zarządzenie Nr 121/2016 Burmistrza Śremu z dnia 27 października 2016 r. w sprawie nadania Urzędowi Miejskiemu w Śremie Regulaminu Organizacyjnego

<sup>13</sup> Samorząd gminny i powiatowy, jednostki organizacyjne pomocy i integracji społecznej, Policja, placówki, instytucje kulturalne, ochrony zdrowia oraz oświatowe, organizacje pozarządowe, instytucje i organizacje kościelne, związki wyznaniowe, media, podmioty ekonomii społecznej, wolontariusze, grupy samopomocowe i grupy nieformalne oraz lokalni liderzy, rodziny osób starszych i opiekunowie nieformalni i inne podmioty zainteresowane współpracą w realizacji Programu.

budynku), a także budowę zintegrowanych węzłów przesiadkowych na ul. Stary Rynek i Zamenhofs, w której to inwestycji planowano zapewnienie miejsc dla osób niepełnosprawnych. Równolegle gmina tworzyła również programy działań sprzyjających zmianie przestrzeni, w tym np. program Boiska Sportowe Śrem 2016-2018, w którym m.in. założono „intensyfikowanie dostępności do obiektów sportowych”, opracowano także inwentaryzację sieci drogowej, mającej na celu opracowanie programu ochrony dróg, chodników itp.<sup>14</sup>. W żadnym dokumencie gminnym nie uwzględniono jednak w sposób kompleksowy informacji, które inwestycje uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych i seniorów i z czego wynika potrzeba ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 355-362, 372-377)

Pracownicy Urzędu nie zostali przeszkoleni w zakresie specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych odnośnie przestrzeni publicznej i uwzględnienia tych potrzeb już na etapie planowania inwestycji. Realizację takich projektów, jak wyjaśniono, zlecano podmiotom zewnętrznym, które są zobowiązane do przestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 299)

Mieszkańcom gminy umożliwiono załatwienie wszystkich urzędowych spraw w głównej siedzibie Urzędu (ratusz), mimo że część komórek i jednostek organizacyjnych miała siedzibę w innej części miasta.

(dowód: akta kontroli str. 141)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie posiadała planu usuwania barier architektonicznych i poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Planu działań w tym zakresie nie ujęto w Śremskim Programie na rzecz Osób Starszych, 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 nierzetelne. Przyczyną jedynie ogólnego ujęcia tego problemu w planach i programach działań gminy, 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. Burmistrz wyjaśnił, że kwestie dotyczące infrastruktury oraz kluczowe kierunki dostosowania przestrzeni publicznej zostaną uwzględnione w Rocznych Harmonogramach Wdrażania Programu. Przedłożony w toku kontroli NIK projekt pierwszego rocznego harmonogramu nie zawierał ww. elementów.

(dowód: akta kontroli str. 372-373, 385-419, 569-584)

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.

<sup>14</sup> Ze względu na wysokie koszty, programu nie opracowano.

2. Do zakończenia kontroli NIK, nie opracowano również gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, która według wstępnych założeń, miała się odnosić także do gminnej polityki senioralnej. Opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należą, w myśl art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>15</sup>, do zadań gminy o charakterze obowiązkowym. Prace nad strategią rozpoczęto w II połowie 2016 r., a planowany termin przedłożenia jej Radzie Miejskiej to wrzesień 2017 r. Kierownik OPS wyjaśniła, że prawie dwuletni brak strategii<sup>16</sup> wynika z powiązania jej założeń i zapisów z opracowaniem i wdrożeniem innych programów, tj. m.in. programu na rzecz osób starszych. Z kolei Burmistrz, jako przyczyny powyższej sytuacji wskazał m.in. potrzebę identyfikacji lokalnych problemów, konieczność długofalowego planowania, a także kompleksowość i skoordynowanie wielu działań. Zdaniem NIK, prace nad opracowaniem strategii powinny zostać rozpoczęte z odpowiednim wyprzedzeniem, jeszcze w trakcie obowiązywania założeń poprzednio przyjętego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 151-153, 569-584)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia brak planów poprawy dostępności przestrzeni publicznej gminy dla osób starszych i niepełnosprawnych.

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

Opis stanu faktycznego

Gmina podejmowała działania służące poprawie dostępności budynków mieszkaniowych, transportu miejskiego, budynków użyteczności publicznej oraz innych obiektów przestrzeni publicznej. I tak:

- przed budynkami TBS wybudowano podjazd oraz szerokie i utwardzone chodniki, garaże i miejsca postojowe; w wytycznych do projektowania nowego, wielorodzinnego budynku TBS przeznaczonego do zamieszkania przez osoby starsze (por. pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) zawarto założenia dotyczące m.in. konieczności uwzględnienia w projekcie windy, a także dostosowanie łazienek do wymogów osób niepełnosprawnych; na balkonach planowano użycie materiałów antypoślizgowych (oraz zapewnienie w miarę możliwości balkonów), zastosowanie włączników przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także montaż instalacji domofonowej; w zamian za objęcie mieszkańców opieką lekarską i pielęgniarczą, gmina planowała wydzierżawić (po preferencyjnych stawkach) pomieszczenia w budynku z przeznaczeniem na gabinety lekarskie i rehabilitacyjne; mieszkania planowano oddać w standardzie „pod klucz”, z uwzględnieniem najtańszych na rynku rozwiązań instalacyjnych (np. ogrzewanie z miejskiego przedsiębiorstwa energetyki ciepłej); budynek miał być wybudowany w spokojnej, dobrze skomunikowanej, nieoddalonej od centrum, części miasta;

(dowód: akta kontroli str. 187-200, 289-298)

- w umowie z przewoźnikiem wykonującym usługi miejskiego transportu zawarto zapis o obowiązku zapewnienia oznaczonych piktogramem (symbol wózka inwalidzkiego) autobusów niskopodłogowych – część z nich wyposażona była w podesty, a część w tzw. przyklęk prawostronny. Jak wyjaśnił Naczelnik Pionu

<sup>15</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

<sup>16</sup> Por.: Uchwała Nr 273/XXXI/08 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Śrem na lata 2008 – 2015.

Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej, wnęka środkowych drzwi nie posiadała środkowej barierki, tym samym ułatwiając swobodny wjazd i wyjazd wózkiem inwalidzkim. Wewnątrz pojazdu wyznaczone były oznakowane miejsca dla wózków inwalidzkich. Podłozę w części pasażerskiej było pokryte antypoślizgową wykładziną. Autobusy były fabrycznie homologowane do przewozu osób niepełnosprawnych. Kierowca autobusu, zgodnie z umową przewoźnika z gminą, był zobowiązany udzielać pomocy każdemu pasażerowi, a w szczególności osobie starszej i niepełnosprawnej. Rozkład jazdy autobusów komunikacji publicznej, regulamin przewozu pasażerów i bagażu, a także regulamin porządkowy były dostępne na przystankach, a także na stronach internetowych Urzędu i przewoźnika. Bezpłatne rozkłady jazdy można było pozyskać w Urzędzie Miasta oraz w biurze przewoźnika. Na stronie Urzędu była także opracowana mapa przystanków autobusowych na terenie gminy. Przewoźnik powinien gwarantować także funkcjonowanie systemu informacji pasażerskiej. Od lipca 2016 r. komunikacja publiczna na terenie gminy była bezpłatna;

(dowód: akta kontroli str. 224-248)

- według postanowień Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Śrem<sup>17</sup>, obiekty usługowe na terenach rozwojowych miasta (część północna i południowa), powinny być położone w otoczeniu zieleni, z miejscami do parkowania pojazdów oraz wyposażone w urządzenia dla niepełnosprawnych. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono z kolei obowiązki usługodawców dotyczące m.in. zapewnienia minimalnej, niezbędnej liczby miejsc parkingowych, w tym do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Obowiązki te, w tym zapewnienie miejsca parkingowego dla osoby niepełnosprawnej, zawierano następnie w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy, w tym w decyzjach dotyczących usługodawców, ale także innych podmiotów np. deweloperów<sup>18</sup>;

(dowód: akta kontroli str. 206-223, 302-313)

- na wnioski mieszkańców kierowane do Burmistrza i radnych, gmina, w latach 2016-2017 (do 1 czerwca), kupiła 14 ławek (o wartości 11 tys. zł), wykonała sygnalizację świetlną przy ul. Kilińskiego (koszt inwestycji to 40 tys. zł); kierując się poprawą bezpieczeństwa mieszkańców, gmina podjęła także współpracę z Eneą Oświetlenie sp. z o.o. w zakresie budowy oświetlenia ulicznego.

(dowód: akta kontroli str. 163, 182-183)

Do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych dostosowane były wyremontowane bądź będące w trakcie modernizacji obiekty użyteczności publicznej, w których NIK przeprowadziła oględziny (ogłędziny przeprowadzono z udziałem prezes jednego ze stowarzyszeń działającego na rzecz niepełnosprawnych i starszych mieszkańców gminy Śrem). Były to budynki: zabytkowego ratusza, biblioteki, ośrodka pomocy społecznej, basenu oraz ulice: Franciszkańska i Zielińskiego, parki, przystanki komunikacji miejskiej, plaża miejska, chodniki i przejścia dla pieszych<sup>19</sup>. I tak:

- w dokumentacji technicznej zrealizowanych inwestycji: dot. budowy ulicy Franciszkańskiej i ulicy Zielińskiego, a także przebudowy i nadbudowy budynku ratusza, uwzględniono konieczność ich przystosowania do potrzeb osób

<sup>17</sup> Uchwała Nr 305/XXXII/2017 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Śrem.

<sup>18</sup> Np. Decyzja Nr 80/2016 o warunkach zabudowy z dnia 1 czerwca 2016 r., decyzja Nr 147/2016 o warunkach zabudowy z dnia 7 listopada 2016 r., decyzja Nr 13/2016 o warunkach zabudowy z dnia 9 lutego 2016 r.

<sup>19</sup> Oględzinom poddano m.in.: przejście dla pieszych na ul. Sikorskiego, tereny wokół centrów handlowych, Park Odlewnika oraz Park Powstańców Wilkp., ulica Nadbrzeżna, przystanki: Kilińskiego I i II oraz na ul. Mickiewicza.



niepełnosprawnych, w tym w zakresie właściwej szerokości chodnika oraz rozwiązań technicznych (winda, toaleta dla niepełnosprawnych i rodziców z dziećmi w wózkach). Zastosowanie tych rozwiązań potwierdzono w toku oględzin. W ratuszu nie stwierdzono ponadto barier utrudniających poruszanie się osobom na wózkach inwalidzkich, a zastosowane rozwiązania sprzyjały również poruszaniu się po obiekcie osobom starszym (zastosowano np.: automatyczny włącznik światła w toalecie; doświetlenie schodów, dwustronnie wyposażonych w poręcze; wyraźne informacje na tablicach, zorganizowanie na parterze budynku sali obsługi klienta, z automatycznie otwieranymi drzwiami oraz monitoring obiektu). Przy projektowaniu, modernizacji i budowie obiektów użyteczności publicznej, według wyjaśnień Naczelnika Pionu Rozwoju i Infrastruktury, gmina brała pod uwagę nie tylko obowiązki i wymogi określone w przepisach Prawa budowlanego, ale również, np. w odniesieniu do dróg i chodników: montowanie na przejściach dla pieszych sygnalizacji świetlnej wzbudzonej w celu ułatwienia przejścia przez jezdnię, doświetlanie przejść dla pieszych w miejscach słabo widocznych w celu poprawy widoczności, montaż ławek przy ciągach pieszych, wydzielanie, gdzie to możliwe, oddzielnie wyznaczonych ciągów pieszych i rowerowych w celu zapewnienia bezpieczniejszego ruchu pieszym, a szczególnie osobom starszym i poruszającym się na wózkach, uwzględnianie w organizacji miejsc parkingowych miejsc dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Tworząc inne elementy przestrzeni, np. boiska sportowe, uwzględniano m.in. odpowiednio utwardzone dojście, brak stopni, dostęp z jednego poziomu, a także wejście na teren obiektu o szerokości minimum 90 cm;

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 585-592)

- bezpośrednie otoczenie i wejścia do budynków Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Biblioteki Publicznej zapewniały swobodny dostęp i poruszanie się po nich osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Budynek OPS był parterowy, a Biblioteki piętrowy, z zainstalowaną windą przystosowaną również do przemieszczania się osób z dysfunkcją wzroku (wyposażona w sygnalizację akustyczną). W obu budynkach zorganizowano właściwie wyposażoną toaletę dla niepełnosprawnych oraz miejsca sprzyjające oczekiwaniu na obsługę lub odpoczynek. Z wyjaśnień pracowników ww. instytucji wynikało, że na terenie gminy podejmowana jest ścisła współpraca z grupami seniorów i osób niepełnosprawnych, np. aktywne korzystanie osób słabowidzących z dostępnych w Bibliotece audiobooków lub dostarczanie książek czytelnikom o ograniczonej sprawności bezpośrednio do domu; budynek OPS był objęty monitoringiem;
- do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się były dostosowane, bądź wkrótce zostaną przystosowane, obiekty sportowe zarządzane przez Śremski Sport sp. z o.o. W trakcie kontroli NIK, basen miejski był modernizowany, a m.in. w toku oględzin ustalono, że przewidziane i już wdrożone działania mają na celu przystosowanie go do potrzeb osób z trudnościami w poruszaniu się (np. poprzez montaż windy osobowej, budowę toalety i szatni dla niepełnosprawnych, zakup wózków do poruszania się po terenie basenu). Boisko sportowe, według wyjaśnień Naczelnika Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej, było również przystosowane do korzystania przez osoby niepełnosprawne i starsze (jest wyposażone np. w wygodną pochylnię, przestronne natryski i toaletę). Ponadto, zakładano, że boiska modernizowane lub nowo powstałe w ramach programu budowy boisk na lata 2016-2018, będą również uwzględniały potrzeby osób o mniejszej sprawności;

(dowód: akta kontroli str. 585-592)

- na terenie miasta istniały tereny sprzyjające aktywności seniorów i osób niepełnosprawnych, w tym liczne miejsca do odpoczynku, a także miejsca zabaw dla dzieci i siłownie na powietrzu służące wszystkim mieszkańcom. Szlaki komunikacyjne na tych terenach były utwardzone, a ich szerokość umożliwiała swobodne poruszanie się. Nie stwierdzono istnienia barier, przeszkód, które mogłyby niekorzystnie wpłynąć na korzystanie z obiektów przez osoby o ograniczonej sprawności. Poprawę zagospodarowania przestrzeni w analizowanym zakresie dostrzegali również przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych<sup>20</sup>;

(dowód: akta kontroli str.)

- na terenie miasta dostępne były trzy szalety, wyposażone w podjazdy, poręcze i o gabarytach umożliwiającym swobodny dostęp dla osób poruszających się na wózkach. Rozwiązania wspomagające poruszanie się osób niepełnosprawnych i starszych zastosowano w części sklepów i centrów handlowych znajdujących się na terenie objętym oględzinami. Uwagę na to zwrócił Burmistrz, wyjaśniając jednocześnie, że stosowanie takich rozwiązań (np. schodów ruchomych) wynika z potrzeb zgłaszanych przez klientów; podobne rozwiązania, jak wyjaśnił Burmistrz, stosują deweloperzy działający na terenie gminy, którzy dla zwiększenia atrakcyjności nieruchomości montują w nich np. windy. Gmina dotychczas nie zainicjowała współpracy z podmiotami prywatnymi<sup>21</sup>, np. właścicielami sklepów, nieruchomości czy innych prywatnych obiektów w przestrzeni publicznej, polegającej np. na stosowaniu ulg w podatkach lokalnych, w zamian za zwiększenie dostępności tych obiektów dla osób starszych i niepełnosprawnych. Odpowiadając na pytanie dotyczące działań samorządu w przedmiotowym zakresie Burmistrz wskazał na aktywność klientów, których postawa wpływa na wprowadzanie przez usługodawców rozwiązań sprzyjających korzystaniu z obiektów osobom o różnych potrzebach. Jednocześnie, zdaniem Burmistrza, opracowanie w formie wytycznych standardów dostępności lokalnej przestrzeni publicznej powinno mieć wymiar ogólnokrajowy, a zasady projektowania uniwersalnego należałoby ujednoczyć i ustanowić na szczeblu krajowym, tak aby nie dochodziło do chaosu w zakresie stosowanych rozwiązań.

(dowód: akta kontroli str. 585-592)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

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

- w nowo wyremontowanym budynku ratusza, w tym w zamontowanej windzie, nie zastosowano rozwiązań umożliwiających samodzielne poruszanie się osobom z dysfunkcją wzroku<sup>22</sup>;

<sup>20</sup> Spośród siedmiu organizacji, do których NIK skierowała prośbę o ocenę dostępności przestrzeni publicznej, cztery udzieliły odpowiedzi, wskazując na istotną poprawę w tym zakresie.

<sup>21</sup> Por.: Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku. Pakiet programowy do wykorzystania w powiatach i gminach. Samorząd Województwa Wielkopolskiego. Poznań 2010. Dokument dostępne pod adresem: <https://www.umww.pl/attachments/article/37359/Strategia%20Polityki%20Spo%20C5%82ecznej%20dla%20Wojew%20C3%B3dztwa%20Wielkopolskiego%20do%202020.pdf>.

<sup>22</sup> Informacja dotykowa (tekst w piśmie Braille'a lub w piśmie wypukłym na płaszczyźnie poziomej), wsparta informacją głosową, akustyczną. Por.: Przewodnik publiczny przyjazny seniorom. Poradnik rzecznicza Praw Obywatelskich. Warszawa 2015. Autor: dr hab. inż. arch. Marek Wysocki.

- zrezygnowano z rozwiązań ułatwiających poruszanie się po mieście osobom z dysfunkcją wzroku - sygnalizacji akustycznej i fakturowego<sup>23</sup> oznaczenia przejść dla pieszych;
- w komunikacji miejskiej wprowadzono obowiązek przewozu psa w kagańcu, nie wyłączając psa asystującego.

Obiekty użyteczności publicznej, które wybudowano, wyremontowano, przebudowano lub zmieniono sposób ich użytkowania po 1 stycznia 1995 r., muszą być dostępne dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, a zatem również dla osób z innymi niż fizyczne dysfunkcjami. Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego<sup>24</sup>. Z kolei, w myśl art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>25</sup>, osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy.

Według wyjaśnień Naczelnika Pionu Rozwoju i Inwestycji, sygnalizacja akustyczna była uciążliwa dla okolicznych mieszkańców, a wprowadzenie oznaczeń fakturowych stanowiłoby utrudnienie dla pozostałych mieszkańców. Zdaniem Naczelnika, ze strony mieszkańców nie ma sygnałów o potrzebie takich rozwiązań, a przy braku na terenie gminy osób mogących z nich korzystać, ich stosowanie jest niezasadne. NIK nie podziela stanowiska wyrażonego przez Naczelnika Pionu Rozwoju i Inwestycji. Takie podejście, w ocenie NIK, jest przejawem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i wiek. Może też doprowadzić do izolacji osób starszych i niepełnosprawnych, i uniemożliwić im korzystanie z wszystkich przysługujących im praw. Osoby niepełnosprawne mają prawo m.in. do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji i możliwości komunikacji międzyludzkiej. Wskazując te prawa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie<sup>26</sup>. W odniesieniu do pozostałych ww. kwestii Burmistrz wyjaśnił, że zostały lub zostaną podjęte stosowne działania uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych i starszych.

(dowód: akta kontroli str. 162-164, 224-232, 237-240, 569-575, 585-592)

#### Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez gminę działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych i starszych. Negatywnie ocenia natomiast rezygnację z zastosowania części rozwiązań wspomagających osoby o ograniczonej percepcji.

## 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 Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o:

<sup>23</sup> Elementy fakturowe posadzki wyczuwalne podczas chodzenia, mające informować osoby niewidome i słabowidzące o zagrożeniach lub o kierunku poruszania się; rodzaj identyfikacji miejsc i korytarzy poruszania się, składający się z kombinacji faktur, które są możliwe do wykrycia przez osoby z dysfunkcjami wzroku. Por.: ibidem.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.

<sup>26</sup> Por.: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- 1) 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;
- 2) opracowanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

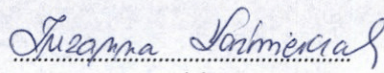
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

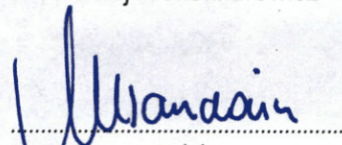
Poznań, 28 lipca 2017 r.

Kontroler  
Zuzanna Kaźmierczak  
starszy inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

  
.....  
podpis