



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-03/2014
P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/105 – Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91212 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełmży, ul. Hallera 2, 87-140 Chełmża (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Czerwiński, Burmistrz Miasta Chełmży od dnia 6 grudnia 2010 r. (dalej: „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające ocenia¹ przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się² oraz informowania o sposobach realizacji ustawy o języku migowym³ na stronach internetowych i w miejscach publicznie dostępnych Urzędu.

Jednocześnie poza powszechnie używanymi: pocztą elektroniczną, faksem, elektroniczną skrzynką podawczą Urząd nie udostępnił osobom trwale lub okresowo doświadczającym trudności w komunikowaniu się (dalej: „osoby uprawnione”) innych technicznych środków wsparcia w komunikowaniu się, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej⁴ (dalej: „BIP”) oraz w serwisie internetowym Urzędu⁵ zamieszczone zostały ogólne informacje o numerach telefonów i faksów, adresie poczty elektronicznej Urzędu oraz o możliwości załatwienia sprawy za

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Za usługę pozwalającą na komunikowanie się należy rozumieć w szczególności wykorzystanie środków wspierających komunikowanie się, takich jak: poczta elektroniczna, wiadomości tekstowe (SMS, MMS, komunikatory internetowe), komunikacja audiowizualna, faks, strona internetowa spełniająca standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

³ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.) – dalej: „ustawa o języku migowym” lub „ustawa”. Weszła w życie 1 kwietnia 2012 r.

⁴ <http://www.bip.chelmza.pl> (wg stanu na dzień 9 września 2014 r.).

⁵ <http://www.chelmza.pl> (wg stanu na dzień 9 września 2014 r.).

pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Były to informacje ogólnodostępne, dane teleadresowe skierowane do wszystkich odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 7-16)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 kwietnia 2012 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (10 września 2014 r.) Burmistrz nie wywiązał się z określonego w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Na stronach internetowych⁶ oraz w siedzibie Urzędu nie wskazano, które ze środków wspierających komunikowanie się są stosowane lub udostępniane w Urzędzie.

Ponadto w ww. okresie na stronach internetowych oraz w miejscach publicznie dostępnych Urzędu nie zamieszczono informacji m.in. o:

- prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem (art. 7 ust. 1 ustawy);
- możliwości i warunkach korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza języka migowego (art. 10 ustawy);
- możliwości zapewnienia przez Urząd dostępu do świadczenia usług tłumacza lub tłumaczenia przez pracownika Urzędu (art. 11 ustawy);
- możliwości udostępnienia przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych (art. 14 ust. 1 ustawy).

Tym samym naruszone zostały zapisy art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, który stanowi, że organ administracji publicznej zamieszcza wszystkie niezbędne informacje o organie i sposobach realizacji ustawy, w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych.

Burmistrz wyjaśnił, iż przyczyną nieupowszechniania powyższych informacji było przeoczenie.

Wszystkie te informacje zostały opublikowane na ww. stronach internetowych oraz na tablicach informacyjnych w Urzędzie w trakcie trwania kontroli NIK⁷.

(dowód: akta kontroli str. 6-23, 132-148)

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacje o środkach wspierających komunikowanie się (numery telefonów i faksów, adresy poczty elektronicznej, elektroniczna skrzynka podawcza) były adresowane do ogółu odbiorców i nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. Aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja – dla łatwego jej odnalezienia - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Z kolei ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Według wyjaśnień Burmistrza, przyczyną niedostępności takich rozwiązań jest niewielkie upowszechnienie i dostępność tego typu środków w kraju. Do tej pory nikt nie wystąpił do Urzędu z ofertą wsparcia w ww. zakresie. O ile złożona

⁶ Serwis BIP i serwis internetowy.

⁷ Na stronach internetowych – 12 września 2014 r., a na tablicach informacyjnych – 17 września 2014 r.

zostałaby takowa oferta, to wówczas po rozważeniu aspektów finansowych i technicznych możliwym byłoby wdrożenie odpowiednich rozwiązań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 10 września 2014 r., natomiast pozytywnie – działania podjęte w trakcie trwania kontroli NIK, zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Podjęte działania w ocenie NIK były jednak niewystarczające dla ułatwienia obsługi tej grupy osób niesłyszących, dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym.

2. Przygotowanie Urzędu do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu faktycznego

Burmistrz wyjaśnił, iż ze względu na stosunkowo nieduże rozmiary organizacyjne i kadrowe Urzędu, nie wprowadził do stosowania wewnętrznych procedur postępowania w sprawach osób uprawnionych, a z uwagi na to, że od momentu wejścia w życie ustawy o języku migowym nikt nie zgłosił potrzeby skorzystania z usługi dla osób uprawnionych, nie wyznaczył żadnego pracownika Urzędu do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw tych osób. Dodał, że żadne przepisy prawa nie zobowiązują do opracowania szczególnych procedur dotyczących obsługi osób uprawnionych.

Żaden z pracowników Urzędu nie odbył szkolenia w zakresie poznawania najistotniejszych problemów i sposobów komunikowania z osobami uprawnionymi. W Urzędzie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono stałej współpracy z takim tłumaczem, ani nie zatrudniano osoby posługującej się językiem migowym.

Zdaniem Burmistrza ze względu na niewielkie potrzeby na usługi tłumaczenia na język migowy, kierowanie pracownika na kurs języka migowego, bez zapewnienia mu późniejszej możliwości codziennego posługiwania się tym językiem, doprowadziłoby do szybkiej utraty zdobytych umiejętności językowych. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem dla Urzędu było, według wyjaśnień Burmistrza, korzystanie z usług tłumaczy języka migowego z listy prowadzonej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego⁸.

W Urzędzie nie wydzielono stanowiska lub pomieszczenia do obsługi osób uprawnionych, gdyż - jak wyjaśnił Burmistrz - Urząd nie dysponuje pomieszczeniami na ten cel. W przypadku zaistnienia takiej potrzeby, mogą być wykorzystane dwie sale posiedzeń Rady Miejskiej i jej komisji.

(dowód: akta kontroli str. 21, 24, 133, 135, 149-151)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności dla osób uprawnionych posługujących się jedynie językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks) Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu. Przyczyną niedostępności rozwiązań i środków wspierających komunikowanie się było, według Burmistrza, ich „niewielkie upowszechnienie i dostępność w kraju”. Dla osób głuchych bądź niedosłyszących mogło to – zdaniem NIK – stanowić potencjalną barierę dla aktywnego korzystania z przysługującego im prawa do załatwiania spraw w Urzędzie. Jeśli osoby

⁸ Na stronie: http://www.bjp.bydgoszcz.uw.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1909&Itemid=32.

nieusłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu ich załatwiania, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji. Bez zastosowania rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych są niedostępne. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna. Sprzyja temu niewątpliwie postęp technologiczny i dostęp do takich rozwiązań, jak np. monitory wyświetlające tekst oraz filmy z nagrany tłumaczeniem w języku migowym, wideotelefon lub komunikator internetowy, za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”, czy pętla indukcyjna współpracująca z aparatem słuchowym, instalowane np. w punktach informacyjnych lub miejscach obsługi osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 21, 24, 149-151)

NIK zwraca również uwagę na to, iż zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹, do obowiązków tych pracowników należy w szczególności udzielanie informacji m.in. osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, co w połączeniu z konstytucyjną zasadą równości i zakazem dyskryminacji, zawartymi w art. 32 Konstytucji RP¹⁰, nakłada na pracowników Urzędu m.in. obowiązek włączenia się w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia osobom uprawnionym w pokonywaniu barier w komunikowaniu się, a poprzez to zapobieganie ich dyskryminacji.

2. Zdaniem NIK, mając na uwadze standard nr 10 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹, zasadnym byłoby określenie zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności konkretnych osób (osoby) do pomocy przy załatwianiu spraw przez osoby uprawnione lub organizacji tej pomocy.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd nie był przygotowany do udostępnienia osobom uprawnionym technicznych środków wspierających komunikowanie się¹². Co prawda w toku kontroli NIK nie stwierdzono przypadków zgłaszania zapotrzebowania na korzystanie z usług w tym zakresie, jednak podjęte działania – w ocenie NIK – nie były wystarczające dla ułatwienia obsługi tej grupy osób niesłyszących, dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Powoduje to, że rzeczywiste potrzeby osób uprawnionych mogą pozostać nieujawnione.

3. Obsługa osób uprawnionych

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 18 października 2011 r. do 10 września 2014 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym, bądź innych kwestiach dotyczących osób uprawnionych. Nie stwierdzono także postępowań prowadzonych w tym okresie przez Urząd w sprawach osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 25-27)

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

¹⁰ Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, iż: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

¹¹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

¹² W szczególności określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o języku migowym.

W budżecie Miasta Chelmży w latach 2012-2014 wydatki¹³ na zakup usług obejmujących tłumaczenia zaplanowano na poziomie ok. 1,5 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, w razie zaistnienia potrzeb, istniała możliwość sfinansowania z tych środków usług tłumacza języka migowego¹⁴.

Urząd w latach 2011-2014 nie ponosił wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 28, 36-38, 45-46, 62-63, 73-74, 93, 103, 106, 109, 112, 118, 125, 128-129, 131, 135)

Burmistrz wyjaśnił, iż w przypadku zwiększenia zainteresowania ze strony osób uprawnionych usługą tłumacza języka migowego, „pewnym utrudnieniem byłaby konieczność wyasygnowania odpowiednich środków” na ten cel. Jego zdaniem wskazanym byłoby zorganizowanie na poziomie krajowym stałego dyżuru tłumacza języka migowego, z którym możliwa byłaby łączność poprzez jeden z dostępnych komunikatorów internetowych, np. Skype.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

W związku z brakiem postępowań prowadzonych wobec osób uprawnionych Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny częściowej w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁵, wnosi o zwiększenie dostępności usług świadczonych przez Urząd dla osób uprawnionych, szczególnie w zakresie korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

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 Bydgoszczy.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹³ W rozdz. 75023 „Urzędy gmin” i rozdz. 75095 „Pozostała działalność” (§ 4380 „Zakup usług obejmujących tłumaczenia”).

¹⁴ §438 obejmuje wydatki na zakup usług obejmujących tłumaczenia, świadczonych na rzecz jednostki przez przedsiębiorcę, o którym mowa w art. 4 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.)

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2014 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis