



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-05/2014

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	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91226 z dnia 23 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Toruniu, ul. Towarowa 4-6, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Toruńskim od 24 listopada 2006 r. jest Mirosław Graczyk (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, przygotowanie Starostwa Powiatowego w Toruniu (dalej „Starostwo” lub „Urząd”) do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Starosta Toruński wywiązał się z ustawowego obowiązku² upowszechniania informacji o dostępie do usług tłumacza języka migowego oraz upowszechniania informacji o udostępnionych usługach wspierających komunikowanie się³.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych⁴ w kontaktach ze Starostwem ocenić należy przeszkolenie dwóch pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym. Pozytywnie należy także ocenić opracowanie pisemnych procedur obsługi osób uprawnionych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły nieopublikowania na stronach internetowych i w miejscach ogólnodostępnych Starostwa informacji o możliwości udostępnienia przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych oraz niepoinformowania w miejscach ogólnie dostępnych o prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁵ (dalej „ustawa o języku migowym” lub „ustawa”).

Jednocześnie w ocenie Najwyższej Izby Kontroli przygotowanie Urzędu do korzystania z alternatywnych form komunikowania się było niewystarczające. Poza powszechnie stosowanymi środkami wsparcia w komunikowaniu się, Urząd nie udostępnił osobom trwale lub okresowo doświadczającym trudności

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Pomimo 23-dniowego opóźnienia w prezentacji tej informacji na stronach internetowych Urzędu, wynikającego z konieczności wykonania dodatkowych prac i uzgodnień przez firmę zewnętrzną obsługującą strony internetowe.

³ 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.

⁴ Osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się.

⁵ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

w komunikowaniu się 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.

W Starostwie podjęto niezwłoczne działania zmierzające do uzupełnienia brakujących informacji dla osób uprawnionych zamieszczonych w miejscach ogólnodostępnych, tj. o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej, a stanowisko do obsługi osób uprawnionych oznaczono symbolem graficznym⁶ powszechnie stosowanym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa⁷ od 23 kwietnia 2012 r. zamieszczono informację o możliwości zgłoszenia obecności tłumacza języka migowego podczas załatwiania spraw w Urzędzie przez osoby uprawnione, a zgłoszenia należało dokonać co najmniej trzy dni robocze przed planowanym terminem wizyty. Informacji dla osób uprawnionych na stronie internetowej nie oznaczono znakiem graficznym, a jedynie wyodrębniono na osobnej belce oznaczonej innym kolorem pn.: „Informacja dla niesłyszących”, podając że usługa jest bezpłatna. Zamieszczono również informacje o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz środkach wspierających komunikowanie się⁸. W miejscu ogólnodostępnym Starostwa zamieszczono informację o prawie do skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego oraz o środkach wspierających komunikowanie się. Urząd nie publikował powyższych informacji w formie nagrań w języku migowym. W holu Starostwa znajdował się infokiosk, gdzie osoba uprawniona mogła samodzielnie zasięgnąć informacji korzystając z przycisku „informacja dla niesłyszących⁹”. Zarząd Powiatu zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru, zamieszczenie na stronie internetowej podległego mu Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie¹⁰ informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się.

(Dowód: akta kontroli str. 5-16; 20-25, 63-67)

Ustalone nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą (do 25 września 2014 r.) w miejscu ogólnodostępnym Starostwa nie zamieszczono informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym w zakresie prawa osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem (art. 7 ust. 1 ustawy). W miejscu ogólnodostępnym Starostwa oraz na stronach internetowych nie zamieszczono informacji o możliwości udostępnienia przez Starostwo dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych (art. 14 ust. 1 ustawy). Naruszono tym samym art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym.

⁶ Białe przekreślone ucho na niebieskim tle.

⁷ <http://www.bip.powiatatorunski.pl>

⁸ Dostępne usługi wspierające komunikowanie się to: poczta elektroniczna, faks, elektroniczna skrzynka, numer telefonu do wykorzystania przy pomocy osoby trzeciej, sprawnej komunikacyjnie.

⁹ Informacje pisane były w języku polskim, a nie były dostępne w języku migowym.

¹⁰ Zarząd Powiatu powierzył Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie realizację zadania z zakresu dofinansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Zadanie to, według art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), jest zadaniem powiatu.

Starosta Toruński Pan Mirosław Graczyk wyjaśnił m.in., że art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o języku migowym nie zobowiązuje organu do zamieszczania informacji o możliwości udostępnienia przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, dokumenty te udostępnia się na wniosek osoby uprawnionej. Przy wejściu do Urzędu zlokalizowany był punkt informacyjny, który służył pomocą i posiadał informację w formie pisemnej dla osób uprawnionych. Dla osób uprawnionych została podana wyczerpująca informacja napisana poprawnym językiem polskim, zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy. Starosta poinformował, że Urząd posiadał dokumenty dla osób uprawnionych. Jego zdaniem ustawa nie precyzuje, że musiały to być uproszczone dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 5-16; 26-45)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że - ze względu na nieznajomość lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez część osób niesłyszących - rzetelna realizacja obowiązku zamieszczania informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym wymaga zaprezentowania jej w formie zrozumiałej dla odbiorców, tj. np. nagranej w języku migowym¹¹. Ponadto odnalezienie zamieszczonej na stronie internetowej informacji dla osób uprawnionych powinno być ułatwione przez oznakowanie symbolem¹² rozpoznawalnym przez osoby niesłyszące¹³.

(Dowód: akta kontroli str.14-16, 28-30)

W okresie od 25 września do 9 października 2014 r. w siedzibie Starostwa zamieszczono dodatkową informację: o przysługującym osobom uprawnionym prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz dostępu do świadczenia usług tłumacza¹⁴ realizowanego przez dwóch pracowników Urzędu. Działania podjęte przez Starostę w toku kontroli NIK spowodowały wypełnienie obowiązków określonych w art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy o języku migowym. Ponadto stanowisko, przy którym dokonywana jest obsługa osób uprawnionych, oznakowano powszechnie stosowanym symbolem przekreślonego ucha.

(Dowód: akta kontroli str.10-13)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starosty Toruńskiego w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu faktycznego

W Starostwie do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono dwóch pracowników zatrudnionych w wydziałach: Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich oraz Rozwoju i Projektów Europejskich. Osoby te ukończyły w 2012 r. sześćdziesięciogodzinny kurs języka migowego na poziomie podstawowym¹⁵, nie uczestniczyły natomiast w kursie lub szkoleniu utrwalającym lub przypominającym znajomość języka migowego.

¹¹ Który jest dla części osób uprawnionych jedynym zrozumiałym językiem.

¹² Powszechnie stosowanym znakiem jest symbol białego przekreślonego ucha na niebieskim tle – standaryzuje go m. in. norma dla rozwiązań telekomunikacyjnych: ETSI EN 301 462 V1.1.1:2000-03.

¹³ Taki sposób oznaczenia i formę udostępnienia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich, zobacz: Zasady równego traktowania, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

¹⁴ Tłumacza posługującego się PJM, SJM, SKOGM.

¹⁵ Kurs dla pracowników służb społecznych na poziomie elementarnym (poziom KSS-I) zorganizowany przez Rejonowy Ośrodek Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Toruniu, kończący się egzaminem (w tym 30 godzin zajęć praktycznych - ideografia) i potwierdzony zaświadczeniem.

Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników Urzędu, jest bardzo przydatna, jednak nie mieli oni możliwości wykorzystania nowych umiejętności w kontaktach z osobami uprawnionymi. Podali oni, iż od czasu ukończenia kursu języka migowego nie mieli kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym, ani też nie obsługiwali osób z dysfunkcją mowy i słuchu w sprawach należących do właściwości Urzędu. Żadna z osób uprawnionych nie deklarowała chęci skorzystania z pomocy przy załatwianiu spraw.

Także inni pracownicy Starostwa zajmujący się obsługą petentów nie zgłaszali potrzeby udzielenia pomocy osobie uprawnionej.

(dowód: akta kontroli str.46-62)

W Starostwie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z ww. tłumaczem. Zdaniem Starosty nie było takiej potrzeby, a Urząd dysponuje listą z kontaktem do zawodowych tłumaczy języka migowego, którzy zaoferowali swoje usługi w razie potrzeby. Ponadto codziennie w Urzędzie jest obecna osoba przeszkolona, znająca język migowy.

(Dowód: akta kontroli str.28-31)

Podane na stronach internetowych Starostwa adresy poczty elektronicznej są aktywne i można na nie wysłać pocztę elektroniczną. Na wskazany numer telefoniczny można wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. W Punkcie Obsługi Klientów w Starostwie znajduje się komputer z dostępem do internetu oraz infokiosk, z którego mogą korzystać klienci Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str.7-17)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Udostępnione w Urzędzie środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności usług dla osób uprawnionych posługujących się jedynie językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, elektroniczna skrzynka podawcza - epuap), nie oferowano osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu w języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str.14-17)

Starosta Toruński wyjaśnił, że od 18 października 2011 r. nie odnotowano w Urzędzie chęci skorzystania z usług tłumacza języka migowego, osoby przybranej, pracownika Urzędu lub załatwienia sprawy z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, a najlepszą formą wsparcia dla osób uprawnionych jest pomoc pracownika Starostwa pomagającego wypełniać dokumentację. Dla osób uprawnionych, zdaniem Starosty Toruńskiego, została podana wyczerpująca informacja, napisana poprawnym językiem polskim o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, a osoby uprawnione nie składały wniosku o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str.28-31)

Zdaniem NIK postawa pracowników administracji jest istotna w kontaktach z osobami uprawnionymi. Jeśli jednak osoby niesłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania swoich spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji. Bez zastosowania rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych, zwłaszcza tych posługujących się

jedynie językiem migowym, są niedostępne. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna. Wykorzystanie rozwiązań technicznych do przekazu informacji w języku migowym, z udziałem posługującego się tym językiem pracownika lub profesjonalnego tłumacza, jest rozwiązaniem zapewniającym swobodne porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się, a jednocześnie likwiduje konieczność zgłaszania chęci skorzystania ze świadczenia usług tłumacza na trzy dni przed tym zdarzeniem¹⁶. Zwiększeniu dostępności informacji dla osób uprawnionych sprzyja też wykorzystywanie takich urządzeń, 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.

2. Zdaniem NIK, mając na uwadze standard nr 4 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷, zasadnym byłoby pisemne określenie zadań pracownika wyznaczonego do obsługi osób uprawnionych. Zgodnie bowiem z wymienionym standardem należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem. Według Starosty w zakresie obowiązków wyznaczonej osoby nie wymieniono zadania związanego z obsługą osób uprawnionych, albowiem uznano to za zadanie, które będzie wykonywane sporadycznie.

(dowód: akta kontroli str.79)

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że pracownicy wyznaczeni do obsługi osób uprawnionych odbyli kurs elementarny języka migowego w 2012 roku i od tego czasu nie mieli możliwości utrwalenia lub poszerzenia zdobytych umiejętności, m.in. poprzez kursy doszkalające. Zdaniem NIK, powierzenie usługi tłumaczenia pracownikowi, który odbył wyłącznie kurs elementarny, nie zapewnia sprawnego komunikowania się, a zatem jakości obsługi osób uprawnionych.

Starosta Toruński wyjaśnił, że na kursy języka migowego wysłano osoby zainteresowane, które już wcześniej interesowały się tym sposobem komunikacji, a zgłoszeń innych pracowników Starostwa nie było.

(dowód: akta kontroli str. 28-31)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty Toruńskiego w zakresie wprowadzenia pisemnych procedur obsługi osób uprawnionych, zapewnienia przeszkolenia pracowników oraz udostępnienia usług wspierających komunikowanie się. Podjęte działania w ocenie NIK były jednak niewystarczające dla ułatwienia obsługi tej grupy osób niesłyszących, dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem.

¹⁶ Korzystanie z rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym rekomenduje np. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych; zobacz apel Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

¹⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 (do 1 września) pracownicy Starostwa nie prowadzili postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu. Od 18 października 2011 r. nie odnotowano korzystania na terenie Starostwa z usług tłumacza języka migowego. Nie korzystano również ze środków wspierających komunikowanie się.

(Dowód: akta kontroli str.63-76)

W budżecie Starostwa na lata 2012-2014 nie planowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Ewentualne wydatki, głównie dotyczące usług tłumacza języka migowego, planowane są w budżecie powiatu w rozdz. 75020 § 4380 „Zakup usług obejmujących tłumaczenia, wykonanie ekspertyz, analiz i opinii”. W budżecie Starostwa w ww. rozdziale zaplanowano wydatki w roku 2012 – 6 500 zł, w roku 2013 – 2 500 zł i w roku 2014 – 5 000 zł.

Starostwo w latach 2012-2014 (do 1 września) poniosło wydatki na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych w wysokości 10 000 zł¹⁸.

(Dowód: akta kontroli str.18-19, 28-31)

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 1 września 2014 r. w prowadzonym w Urzędzie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str. 77)

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

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 Kontroli¹⁹, 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.

¹⁸ W 2012 r. poniesiono koszty zakupu infokiosku ustawionego w holu głównego wejścia do Starostwa.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2014 r.

Kontroler
Emil Wojak
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis