



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-09/2014

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 91240 z dnia 13 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy, ul. Al. Wojska Polskiego 4f (dalej: „Komenda” lub „KMP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Młodszy inspektor Andrzej Cieślik – Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy ¹ od dnia 19 marca 2013 r. (dalej: „Komendant”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające ocenia przygotowanie Komendy do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną, faksem i SMS, Komenda nie udostępniała 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.

Do dnia zakończenia kontroli NIK Komenda nie dysponowała tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych. Komendant w niepełnym zakresie³ i z opóźnieniem⁴ upowszechnił informacje o usługach pozwalających na komunikowanie się⁵ oraz o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁶ (dalej: „ustawa o języku migowym” lub „ustawa”). Postępowanie powyższe naruszało art. 14 ust. 2 oraz 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym. Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z KMP ocenić natomiast należy przeszkolenie 22 policjantów w zakresie posługiwania się językiem migowym.

¹ Komendantem KMP w okresie od 1 października 2007 r. do 16 marca 2013 r. był Inspektor Waldemar Krzyżanowski.

² 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.

³ Na stronach internetowych i w miejscach ogólnodostępnych Komendy nie opublikowano informacji o możliwości udostępnienia przez KMP dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych. W miejscach ogólnie dostępnych nie upowszechniono informacji o prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz o usłudze pozwalającej na komunikowanie się.

⁴ Na stronach internetowych Komendy - w dniu 18 września 2014 r., a w miejscach ogólnodostępnych Komendy - w toku kontroli NIK, między 16 a 23 października 2014 r.

⁵ 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.

⁶ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

W toku kontroli Komendant podjął niezwłoczne działania zmierzające do uzupełnienia braków w miejscach ogólnodostępnych w zakresie wymaganych informacji dla osób uprawnionych, tj. udostępnił informację o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej i środkach ułatwiających komunikowanie się, a stanowisko przyjmowania zgłoszeń oraz oficera dyżurnego KMP oznaczono powszechnie stosowanym symbolem graficznym⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej⁸ oraz w serwisie internetowym KMP⁹ od dnia 18 września 2014 r. zamieszczono informację dla osób głuchoniemych i słabosłyszących o możliwości zgłoszenia obecności tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika podczas załatwiania spraw w Komendzie przez osoby uprawnione. Zgłoszenia należało dokonać co najmniej trzy dni robocze przed planowanym terminem wizyty. Informacje dla osób uprawnionych na stronie internetowej oznaczono znakiem graficznym „przekreślonego ucha”, a jednocześnie wyodrębniono ją na osobnej belce oznaczonej innym kolorem pn.: „Przyjazna Policja” oraz „informacja dla osób głuchoniemych i słabosłyszących”. W zakładce zamieszczono informacje o środkach wspierających komunikowanie się, nie zamieszczono jednak informacji o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej.

W miejscu ogólnodostępnym KMP nie zamieszczono informacji o prawie do skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego oraz o środkach wspierających komunikowanie się. Zamieszczono tam jedynie adres email dyżurnego oraz ogólnodostępne dla wszystkich: numery telefonu, faksu i nr SMS. KMP nie publikowała powyższych informacji w formie nagrań w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 4-21)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 kwietnia 2012 r., tj. od dnia wejścia w życie przepisów ustawy o języku migowym, do dnia 17 września 2014 r.¹⁰ na stronach BIP i serwisu internetowego KMP nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach¹¹ oraz o warunkach korzystania z tych praw. W okresie od 1 kwietnia 2012 r. do dnia 15 października 2014 r. w miejscu ogólnodostępnym Komendy nie zamieszczono informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym w zakresie prawa osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Komendą (art. 7 ust. 1 ustawy). W miejscu ogólnodostępnym Komendy oraz na stronach internetowych nie zamieszczono informacji o możliwości udostępnienia przez KMP dokumentów niezbędnych do

⁷ Białe przekreślone ucho na niebieskim tle.

⁸ <http://www.bip.bydgoszcz.kmp.policja.gov.pl>

⁹ <http://www.bydgoszcz.kujawsko-pomorska.policja.gov.pl>

¹⁰ Tj. przez 29 miesięcy od wejścia w życie ustawy o języku migowym.

¹¹ Osoby uprawnione mają prawo do: usług pozwalających na komunikowanie się; świadczeń usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN), które mogą być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej (art. 5 pkt 1 i 2 ustawy); skorzystania w kontaktach z organami administracji publicznej z pomocy osoby przybranej (art. 7 ust. 1 ustawy). Osobom uprawnionym, na ich wniosek, organ administracji publicznej udostępnia ponadto dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ustawy).

załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych (art. 14 ust. 1 ustawy). Naruszono tym samym art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym.

Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy, Pan Andrzej Cieślik wyjaśnił m.in., że informacja na stronach internetowych jest zamieszczana centralnie i Komenda nie miała wpływu na jej zawartość, ani na brak tłumaczenia na język migowy; nie występowało również o zamieszczenie powyższych informacji. Niezamieszczenie, do dnia 15 października 2014 r., w miejscach ogólnie dostępnych Komendy informacji dla osób uprawnionych wynikało ze specyfiki pracy KMP, w której interesanci nie mieli możliwości samodzielnego poruszania się. Ponadto większość interesantów obsługują podległe komisariaty. Wyjaśniający podkreślił, że służba dyżurna KMP, jak i osoby obsługujące punkt recepcyjny, posiadały wiedzę w zakresie oferowanych przez Policję usług wspierających komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str. 9-36)

Odnosząc się do wyjaśnień należy podkreślić, że od dnia 1 kwietnia 2012 r. osoby uprawnione powinny mieć dostęp do informacji, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy, co ułatwi samodzielne nawiązanie kontaktu z Komendą i wybór formy wsparcia przewidzianego w ustawie o języku migowym.

2. 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. nagranej w języku migowym¹² lub przynajmniej przedstawionej pisemnie w uproszczonej formie języka polskiego.

Komendant wyjaśnił, że informacja dla osób głuchoniemych i słabosłyszących, jego zdaniem, była dobrze oznaczona na stronie internetowej, a informacje tam zawarte były jasne i zrozumiałe. Mnogość sposobów komunikowania się pozwalała na swobodne korzystanie z wybranej formy przez osobę głuchoniemą. Dodatkowa pomoc tłumacza języka migowego, jak i przeszkoleni policjanci byli w stanie zapewnić właściwą obsługę petentów.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

W okresie od 16 do 23 października 2014 r. w siedzibach KMP zamieszczono informację o przysługujących osobom uprawnionym prawach do: skorzystania z pomocy osoby przybranej, dostępu do świadczenia usług tłumacza¹³ oraz środków do komunikowania się. Ponadto stanowisko informacji i oficera dyżurnego, przy którym obsługiwane są osoby uprawnione, oznakowano powszechnie stosowanym symbolem przekreślonego ucha.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

Ocena częściowa

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

¹² Taką formę udostępnienia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich; zobacz: Zasada równego traktowania, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

¹³ Tłumacza posługującego się PJM, SJM, SKOGM.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu
faktycznego

W KMP do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych w latach 2012-2014 (do dnia 24 października) nie wyznaczono policjantów lub pracowników cywilnych. Od czerwca 2014 r. 22 policjantów KMP uczestniczyło w elementarnym kursie z PJM prowadzonym przez Centrum Edukacji Języka Migowego w Bydgoszczy¹⁴.

Komendant wyjaśnił, że nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, prowadzono jednak współpracę z dwoma tłumaczami języka migowego. Wszyscy zgłaszający się do KMP interesanci obsługiwani są w ten sam sposób wynikający z zarządzenia nr 1173 Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji. W przypadku konieczności skorzystania z tłumacza języka migowego dyżurny KMP dysponuje telefonami takich osób.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

Podane na stronach internetowych Komendy adresy poczty elektronicznej były aktywne i można było na nie wysłać pocztę elektroniczną. Na wskazany numer telefoniczny można było wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Numer odpowiadał automatycznie, z pominięciem komunikatów głosowych. Możliwe też było wysłanie wiadomości tekstowej (SMS) na wskazany numer telefonu komórkowego.

(dowód: akta kontroli str.9-21)

Z wyjaśnień uzyskanych od 16 funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs języka migowego wynikało, iż od czasu ukończenia kursu języka migowego nie mieli oni kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym, ani też nie obsługiwali osób z dysfunkcją mowy i słuchu w sprawach należących do właściwości Policji. Dziesięciu z tych policjantów miało kontakt z osobami uprawnionymi we wcześniejszym okresie, tj. przed ukończeniem kursu i w jednym przypadku skorzystano z pomocy tłumacza języka migowego, a w dziewięciu przypadkach policjanci sami porozumieli się z osobą uprawnioną wykorzystując kartki papieru i długopis, tj. pisząc proste pytania, na które otrzymali pisemne odpowiedzi. Żadna z osób uprawnionych nie deklarowała chęci skorzystania ze środków wspierających komunikowanie się i pomocy przy załatwianiu spraw.

(dowód: akta kontroli str.37-76)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Udostępnione przez KMP 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 dyżurnego, SMS), KMP nie oferowała osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str.9-21)

Komendant wyjaśnił, że na stronach internetowych oraz w miejscach ogólnodostępnych Komendy nie umieszczono pełnej informacji o środkach wspierających komunikowanie się osób głuchoniemych z uwagi na specyfikę służby i związany z tym sposób obsługi interesantów. Interesanci, którzy przychodzili do

¹⁴ Do dnia 22 października 2014 r. KMP nie otrzymała jeszcze zaświadczeń o ukończeniu przez policjantów kursu j. migowego.

KMP, w pierwszej kolejności mieli styczność jedynie ze służbą dyżurną lub obsługą stanowiska recepcji. W przypadku braku możliwości skomunikowania się z interesantem, w celu wykonania dalszych czynności procesowych, dyżurni dysponowali odpowiednią wiedzą w kwestii zapewnienia właściwej obsługi osób uprawnionych. Mając na uwadze, że interesanci nie mogli poruszać się po budynku KMP samodzielnie, informacja o przysługujących im prawach i udogodnieniach została umieszczona jedynie na tablicy informacyjnej przy recepcji. Ponadto petenci mogą skorzystać z kiosku multimedialnego z dostępem do strony internetowej KMP, gdzie zamieszczone są również ww. informacje. Również z uwagi na specyfikę pracy Policji nie wprowadzono możliwości komunikowania się drogą audiowizualną. Zgłoszenia od osób uprawnionych w przypadkach konieczności podjęcia natychmiastowej reakcji przez Policję realizowane są z wykorzystaniem wiadomości SMS od 2006 roku. W ocenie Komendanta, udostępnione przez KMP środki wspierające komunikowanie się osób uprawnionych są wystarczające z uwagi na fakt, iż każde przyjęcie zawiadomienia od takiej osoby związane jest z koniecznością udziału tłumacza języka migowego z listy biegłych sądowych.

(dowód: akta kontroli str.78-80)

NIK podziela opinię, że postawa policjantów 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 włączyły się organy administracji właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. 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 3 dni przed tym zdarzeniem¹⁵. Zwiększeniu dostępności informacji dla osób uprawnionych sprzyja też wykorzystywanie takich urządzeń, jak np. monitory wyświetlające tekst oraz 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.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzone przez Komendanta rozwiązania proceduralne, mające na celu zapewnienie prawidłowej obsługi osób uprawnionych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Komenda nie była jednak w pełni przygotowana do udostępnienia osobom uprawnionym technicznych środków wspierających komunikowanie się¹⁶. 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

¹⁵ 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>.

¹⁶ W szczególności określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o języku migowym.

językiem. Powoduje to, że rzeczywiste potrzeby osób uprawnionych mogą pozostać nieujawnione.

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 (do 1 września) przeprowadzono dwie sprawy¹⁷, w których korzystano z usług tłumacza języka migowego, będącego biegłym sądowym w tej dziedzinie.

(dowód: akta kontroli str.24-25)

Komenda w latach 2011-2014 nie zaplanowała i nie poniosła żadnych wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Koszty wykorzystania przez policjantów z KMP tłumaczy języka migowego w latach 2011-2012 w wysokości 180,15 zł oraz przeszkolenia w 2014 r. 22 policjantów Komendy z podstawowego zakresu nauki języka migowego w kwocie 1320 zł poniosła Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str.25)

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

(dowód: akta kontroli str. 81-98)

Komendant wyjaśnił, że nie stwierdził utrudnień w realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 79-80)

Z powodu niewielkiej liczby 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 Kontroli¹⁸, 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.

¹⁷ Po jednej w 2011 r. i w 2012 r.

¹⁸ 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 wniosku pokontrolnego 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