



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-028-04/2014

P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@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 Katowicach.
Kontroler	Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 91699 z dnia 17 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Zawierciu ¹ , ul. Leśna 8, 42-400 Zawiercie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Buczek, Naczelnik Urzędu Skarbowego ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ jako niewystarczające przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, Urząd nie udostępnił osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w kontaktowaniu się⁴ innych technicznych środków wsparcia w porozumiewaniu się, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Do czasu kontroli NIK, tj. do dnia 10 października 2014 r. Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanych do osób uprawnionych. Ponadto informacje zamieszczone przez Urząd w Biuletynie Informacji Publicznej nie były oznaczone odpowiednim graficznym symbolem, rozpoznawanym przez osoby uprawnione, co mogło utrudniać tym osobom ich odszukanie.

Naczelnik nie wywiązał się w pełni z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się⁵ i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁶.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem NIK wskazuje przeszkolenie ośmiu pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej „Naczelnikiem Urzędu”.

³ 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.

⁴ Zwanym dalej „osobami uprawnionymi”.

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., zwana dalej „ustawą o języku migowym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu
faktycznego

Komunikat o prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej zamieszczony był w serwisie internetowym Urzędu⁷ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej⁸ od 8 marca 2012 r. Informacje zawarte w tym komunikacie nie wyczerpywały jednak w pełni wymogów określonych w ustawie o języku migowym. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczono ogólne informacje o numerach faksów i adresach poczty elektronicznej oraz o możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem elektronicznego biura obsługi interesanta. Informacje tożsamej, ograniczonej treści zawarto również w komunikacie umieszczonym w miejscu ogólnie dostępnym na terenie Urzędu.

Ponadto, w dniu 3 września 2014 r. w BIP zamieszczono informację o możliwości zapewnienia przez Urząd świadczenia usług tłumacza posługującego się językiem migowym, przy czym chęć skorzystania z tej usługi należało zgłosić z trzydniowym wyprzedzeniem w formie pisemnej bezpośrednio Naczelnikowi Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 4-12)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zamieszczony na stronach internetowych oraz w miejscu ogólnodostępnym komunikat skierowany do osób uprawnionych był niekompletny, nie informował bowiem o wynikającym z art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym, obowiązku udostępnienia przez Urząd na wniosek osoby uprawnionej, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dla niej dostępnej. Nie informował ponadto o prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ww. ustawy. Naczelnik nie wywiązał się zatem z określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych wszystkich niezbędnych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Naczelnik nie wywiązał się jednocześnie z określonego w art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach internetowych i w miejscach publicznie dostępnych w siedzibie organu, informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się z Urzędem.

Według wyjaśnień Naczelnika powyższe nieprawidłowości były spowodowane m.in. tym, że strona internetowa Urzędu (podobnie jak i wszystkich urzędów z terenu województwa śląskiego) administrowana jest przez Izbę Skarbową w Katowicach, a także z powodu przeoczenia przez pracowników Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 4-11,13-15)

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacje o rozwiązaniach i usługach umożliwiających komunikowanie się (numery faks, adresy poczty elektronicznej, elektroniczna obsługa interesanta) były kierowane do ogółu odbiorców i nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. NIK zauważa, iż aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja taka – dla łatwego jej odszukania - 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

⁷ <http://www.isnet.katowice.pl/us/zawiercie.htm>

⁸ <http://www.isnet.katowice.pl/bip/zawiercie.htm>

powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy⁹. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Informacja udzielona tylko w języku polskim jest niezrozumiała dla osób posługujących się jedynie językiem migowym, nieznających języka polskiego w stopniu wystarczającym do samodzielnego załatwienia sprawy w urzędzie. Niepoinformowanie osób niesłyszących o przysługujących im prawach w zrozumiałym dla nich języku, czyni usługi świadczone przez Urząd praktycznie niedostępnymi dla tych osób.

(Dowód: akta kontroli str. 4-11)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli działalność¹⁰ Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się, ocenia jako nierzetelną i niespełniającą wymogów ustawy o języku migowym.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie zostały wprowadzone wewnętrzne procedury określające sposób załatwiania spraw osób uprawnionych. Nie wyznaczono także dyżurów tłumacza języka migowego i nie prowadzono współpracy z takim tłumaczem. Dotychczas, jak wyjaśnił Naczelnik, nie było takiej potrzeby, a gdyby wystąpiła taka konieczność, to osoba uprawniona może skorzystać z pomocy pracowników Urzędu przeszkolonych w komunikowaniu się w języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str. 62, 13-16)

Do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono ośmiu pracowników Urzędu¹¹. Osoby te ukończyły, zakończony egzaminem i potwierdzony zaświadczeniem, sześćdziesięciogodzinny kurs języka migowego dla pracowników służb społecznych na poziomie elementarnym¹². Ponadto jedna z tych osób, zatrudniona na stanowisku starszego komisarza skarbowego, ukończyła II poziom doskonalącego kursu języka migowego. W okresie od zdania egzaminu (kwiecień i październik 2007 r. oraz lipiec 2008 r.) osoby te nie uczestniczyły w kursie lub szkoleniu utrwalającym lub przypominającym znajomość języka migowego.

Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników umożliwiała udzielenie pomocy osobom uprawnionym w załatwianiu mniej skomplikowanych spraw w Urzędzie. Ww. pracownikom były znane ogólne zasady obowiązujące w kontaktach z osobami z dysfunkcją słuchu i mowy.

(Dowód: akta kontroli str. 28-61)

Podane na stronach internetowych Urzędu adresy poczty elektronicznej były aktywne¹³, a faks, którego numer wskazano w komunikacie, działał bez konieczności zwracania się z prośbą o podanie sygnału transmisji.

(Dowód: akta kontroli str. 63-65)

⁹ 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.

¹⁰ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do czasu kontroli NIK.

¹¹ Według stanu na 23 września 2014 r. były to osoby zatrudnione w referatach: obsługi bieżącej; czynności sprawdzających; postępowań podatkowych (dwie osoby); spraw wierzycielskich oraz na stanowisku pracy przetwarzania danych i do spraw kadr i szkolenia

¹² Poziom KSS-I.

¹³ Na podany adres ten można było wysłać pocztę elektroniczną

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

Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem, a zwłaszcza osób posługujących się sprawnie tylko językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, elektroniczna obsługa interesanta, platforma e-PUAP) Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających kontakt poprzez komunikację audiowizualną (art. 3 pkt 5 lit. c ustawy o języku migowym), pozwalających na wymianę informacji w języku migowym, np. z wykorzystaniem komunikatorów internetowych lub wideotelefonu. Ponadto, niewłaściwe upowszechnianie informacji o możliwości korzystania z alternatywnych form komunikowania się osób uprawnionych z Urzędem, znacząco utrudniało porozumiewanie się. Dla części osób uprawnionych stosowane w Urzędzie rozwiązania techniczne wspierające komunikowanie się były zatem faktycznie niedostępne.

NIK zwraca uwagę, że osoby niesłyszące i niedosłyszące, aby mogły aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji, udostępnionej również w języku migowym. Bez zastosowania rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych są niedostępne. Wykorzystanie rozwiązań technicznych do przekazu informacji w języku migowym, z udziałem 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 zdarzeniem¹⁴. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna, wykorzystując istniejące nowoczesne rozwiązania techniczne.

Naczelnik wyjaśnił, że znana mu jest usługa tłumacza migowego on-line oferowana przez spółkę z o.o. Mobitoki, której oferta została przedstawiona w środkach masowego przekazu w sierpniu bieżącego roku. Z uwagi jednak na trwający proces transformacji służb podatkowych i powołanie od 1 stycznia 2015 r. jednej jednostki budżetowej (Izby Skarbowej) w miejsce dotychczas funkcjonujących jednostek budżetowych (urzędów skarbowych) na chwilę obecną nie jest wskazane zaciąganie zobowiązań finansowych na przyszłe lata. Możliwość skorzystania z tej oferty oraz nawiązanie współpracy z tłumaczem języka migowego, jak podał dalej w wyjaśnieniu Naczelnik, będzie rozważona przy ewentualnej akceptacji Izby Skarbowej w Katowicach, po analizie możliwości finansowych Urzędu.

W trakcie niniejszej kontroli, Naczelnik wystąpił do spółki z o.o. Mobitoki z Warszawy oraz firmy „Migam” z Warszawy o przesłanie oferty handlowej dot. tłumacza języka migowego on-line w Urzędzie. Oferty takie wpłynęły do Urzędu w dniach 30 września i 7 października 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 13-16, 66-73)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli działania Urzędu w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi ocenia jako niewystarczające.

¹⁴ 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>

3. Obsługa osób uprawnionych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 (do 30 września), pracownicy Urzędu nie prowadzili postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu.

(Dowód: akta kontroli str. 74, 13-16, 46-61)

W okresie od 2011 r. do 30 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. 75)

W budżecie Urzędu na lata 2012-2014 nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. W latach 2011-2014 nie ponoszono również wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str. 13-18)

Naczelnik wyjaśnił, że z uwagi na brak doświadczenia w kontaktach z osobami z dysfunkcją słuchu i narządu mowy, trudno jest wskazać utrudnienia w realizacji przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się oraz rozwiązania prawne i organizacyjne, które sprzyjałyby poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi. Naczelnik stwierdził m.in., że podstawowym problemem w realizacji zapisów wszelkich ustaw nakładających obowiązki jest brak wystarczających środków finansowych. Naczelnik zwrócił również uwagę na konieczność wprowadzenia we wszystkich urzędach administracji podatkowej jednolitych procedur obsługi osób uprawnionych, uwzględniających problematykę tajemnicy skarbowej.

(Dowód: akta kontroli str. 17)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny jakości obsługi osób uprawnionych przez Urząd, gdyż w okresie objętym kontrolą nie prowadzono postępowań wobec takich osób.

IV. Wnioski

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:

1. **Uzupełnienie komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o informacje dotyczące prawa do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych, a także oznaczenie tego komunikatu odpowiednim znakiem graficznym, ułatwiającym odszukanie komunikatu przez osoby uprawnione.**
2. **Podjęcie działań w celu zwiększenia dostępności dla osób posługujących się językiem migowym usług świadczonych przez Urząd.**

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

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 Katowicach.

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.

Katowice, dnia 28 listopada 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Marian Dłucik
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....