



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-016-02/2014
P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@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 Poznaniu
Kontroler	Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91010 z dnia 2 września 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kościanie, al. Kościuszki 22, 64-000 Kościan (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jęcz, Starosta Kościański (dalej „Starosta”) [Dowód: akta kontroli str. 4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Przygotowanie Starostwa do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające¹. Poza powszechnie używanymi: pocztą elektroniczną, tekstowym komunikatorem internetowym i faksem, Starostwo nie udostępniało 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, Starostwo nie dysponowało tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych.

Starosta nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się² i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³ (dalej „ustawa o języku migowym”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej⁴ oraz w serwisie internetowym⁵ Starostwa (będącego jednocześnie serwisem powiatu kościańskiego, dalej „powiat”) zamieszczono ogólne informacje o numerze faksu, adresie poczty elektronicznej, profilu powiatu na portalu społecznościowym⁶ oraz informacje o możliwości

¹ 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.

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 Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

⁴ <http://www.bip.powiatkoscian.wokiss.pl>

⁵ <http://www.powiatkoscian.pl/>

⁶ <https://pl-pl.facebook.com/pages/Powiat-Kościański/183417221696070>

załatwienia sprawy za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej Starostwa. Informacji takich nie zamieszczono w siedzibie Starostwa⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 5-19, 58-72, 100]

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta nie wywiązał się z ustawowego obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, o czym świadczą niżej przedstawione ustalenia:

1. Na stronach internetowych⁸ oraz w siedzibie Starostwa nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach korzystania z tych praw. Tym samym, Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji tej ustawy. Starosta nie wywiązał się jednocześnie z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Uzasadnieniem niezamieszczenia powyższych informacji było, według wyjaśnień Starosty, zamieszczenie ich w innych jednostkach organizacyjnych powiatu, tj. w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kościanie (dalej „PUP”) i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kościanie (dalej „PCPR”)⁹, które realizowały zadania na rzecz osób niepełnosprawnych. Zasadność takiego sposobu udostępniania informacji potwierdziły, według Starosty, wizyty osób uprawnionych w PUP i PCPR¹⁰ (po jednej wizycie) oraz brak wizyt takich osób w Starostwie. Starostwo informowało ogół mieszkańców powiatu o realizowanych zadaniach, a - jak wyjaśnił Starosta - ze względu na brak zainteresowania ze strony osób niepełnosprawnych, w tym szczególnie osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu, informacji tej nie kierowało wprost do tej grupy odbiorców.

Informacje o prawach przysługujących osobom uprawnionym zamieszczono na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa dopiero w toku kontroli NIK (8 i 12 września 2014 r.). Były one jednak niekompletne, nie informowały bowiem o możliwości udostępnienia przez Starostwo, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla tych osób (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym).

[Dowód: akta kontroli str. 5-19, 43-49, 76-91, 98-99, 104-106]

2. Informacje zamieszczone na stronach internetowych Starostwa o środkach wspierających komunikowanie się (numer faks, adres poczty elektronicznej, komunikator internetowy) 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 odszukania - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni¹¹ (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. Na stronach internetowych Starostwa, jak wyjaśnił Starosta, udostępniono dokumenty oraz niezbędne do załatwienia spraw formularze, dostępne także za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Dostęp osób uprawnionych do tych informacji w wersji nagranej

⁷ Budynku głównym - al. Kościuszki 22, budynku - ul. Gostyńska 38.

⁸ Strona BIP i serwis internetowy.

⁹ Informacje na stronach internetowych tych jednostek umieszczono: PUP - 1 czerwca 2012 r., PCPR – 4 września 2014 r.

¹⁰ W jednostce tej składano, jak wyjaśnił Starosta, „dużą liczbę” wniosków o dofinansowanie zakupu środków ortopedycznych i pomocniczych, w tym aparatów słuchowych.

¹¹ Taki sposób oznaczenia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich, zobacz: Zasady równego traktowania Prawo i Praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

w języku migowym, nastąpi po zakończeniu prac modyfikujących stronę internetową, w sposób zgodny z przepisami prawa i w terminie w nich określonych¹². Zamieszczone 8 i 12 września 2014 r. na stronach internetowych i w siedzibie Starostwa¹³ informacje kierowane do osób uprawnionych, oznaczono znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle). Znaku graficznego nie zamieszczono jednak na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej powiatu, a informację kierowaną do osób uprawnionych zamieszczono pod komunikatem w języku polskim¹⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 5-19, 26-27, 58-72, 76-91, 98-99, 104-106]

3. Zarząd Powiatu nie zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru, upowszechniania na stronach internetowych podległego mu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie¹⁵, informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się. Informacje takie zamieszczono na stronie internetowej dopiero w toku kontroli NIK (4 września 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli, str. 20-25, 50-57]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁶ Starostwa 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 nie wyznaczano pracowników do obsługi osób uprawnionych. Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Organizacyjno-Inwestycyjnego, do obowiązków części pracowników¹⁷, należała obsługa wszystkich klientów Starostwa. W okresie od października 2011 r. do czasu kontroli, jak wyjaśnili Starosta i pracownicy Wydziału Organizacyjno-Inwestycyjnego, nie było przypadków kontaktowania się ze Starostwem osób z wadami słuchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 26-27, 92-95]

Żaden pracownik Starostwa nie posługiwał się językiem migowym i nie uczestniczył (w latach 2011-2014 – do 29 września) w szkoleniu z zakresu problematyki i sposobów komunikowania się z osobami uprawnionymi. Według wyjaśnień Starosty, przyczyną tego stanu był brak potrzeb w tym zakresie, uzasadniony brakiem osób uprawnionych wymagających pomocy w załatwianiu spraw w Starostwie. Ponadto, Starosta zwrócił uwagę na pojawiające się wątpliwości¹⁸ dotyczące efektywności szkoleń pracowników urzędów administracji publicznej.

[Dowód: akta kontroli, str. 26-27, 94-95, 97]

Pracowników Wydziału Organizacyjno-Inwestycyjnego Starostwa zapoznano z przepisami ustawy o języku migowym, po wejściu w życie tego aktu prawnego.

[Dowód: akta kontroli, str. 92-95]

¹² Starosta wskazał m.in. na termin 31 maja 2015 r., określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 526).

¹³ W formie tekstowej – w języku polskim.

¹⁴ Znak graficzny ucha umieszczono na dokumencie pn. „Informacja o uprawnieniach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się”, dostępnym dopiero po wyborze zakładki strony głównej „Język migowy” i dalej wyborze ww. dokumentu.

¹⁵ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kościanie realizowało zadania z zakresu dofinansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Zadanie to, w myśl 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.

¹⁶ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 7 września 2014 r.

¹⁷ Kierownicy komórek organizacyjnych, pracownicy Wydziału Organizacyjno-Inwestycyjnego obsługujący punkt informacyjny i kancelarię Starostwa.

¹⁸ Wyrażane m.in. przez Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (pismo z dnia 24 kwietnia 2014 r.).

W Starostwie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z takim tłumaczem, co Starosta uzasadnił brakiem takiej konieczności.

[Dowód: akta kontroli str. 26-27]

Podany na stronach internetowych Starostwa adres poczty elektronicznej jest aktywny i można na niego wysłać pocztę elektroniczną. Na wskazany numer telefoniczny można wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Numer odpowiada automatycznie, z pominięciem komunikatów głosowych. Aktywne są również: elektroniczna skrzynka podawcza, numer telefonu komórkowego, pod który można wysłać wiadomość tekstową¹⁹ oraz funkcja odbioru wiadomości na profilu społecznościowym powiatu.

[Dowód: akta kontroli str. 58-72, 76-91, 96]

Starosta, 1 października 2014 r., wydał zarządzenie²⁰ w sprawie obsługi osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, w którym określił m.in. sposoby zgłaszania i załatwiania spraw osób uprawnionych oraz komunikowania się z nimi. Ponadto Starosta wyznaczył pracowników do kontaktów z osobami uprawnionymi.

[Dowód: akta kontroli str. 101-103]

Ustalone
nieprawidłowości

Wykorzystywane przez Starostwo środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych w kontaktach z tą jednostką. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, tekstowy komunikator internetowy, wiadomość tekstowa²¹), Starostwo nie oferowało osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu i wymianę informacji w języku migowym. Ponadto, korzystanie z alternatywnych form komunikowania się ze Starostwem znacząco utrudniało niewłaściwe upowszechnianie informacji o takiej możliwości. Dla części osób uprawnionych ww. rozwiązania techniczne wspierające komunikowanie się były zatem faktycznie niedostępne. Zdaniem Starosty, stosowane w Starostwie środki wspierające komunikowanie się są wystarczające do kontaktów z osobami uprawnionymi.

W ocenie NIK, osoby niesłyszące i niedosłyszące, aby mogły 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. 5-19, 58-72, 76-91, 104-106]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Starostwa w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi.

¹⁹ Uruchomiony w czasie kontroli NIK.

²⁰ Nr 43/14.

²¹ Usługa udostępniona w czasie kontroli NIK.

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

W latach 2011-2014 (do czasu kontroli NIK) w Starostwie nie prowadzono postępowań w sprawach osób, o których było wiadomo, że były osobami doświadczającymi trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się.

[Dowód: akta kontroli str. 26-27, 92-95]

W budżecie Starostwa na lata 2012-2014 nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Starostwo, w latach 2011-2014 (do czasu kontroli NIK) nie poniosło wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 26-27]

W prowadzonym w Starostwie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 26-41, 73-75]

W opinii Starosty, utrudnieniem w realizacji ustawy o języku migowym są: zbyt szeroki obowiązek stałego zapewnienia środków wspierających komunikowanie się osób uprawnionych - rodzący dla samorządów dodatkowe koszty - w przypadku niedokonywania obsługi (lub ograniczonej obsługi) takich osób, który jego zdaniem winien obejmować konkretne miejsca i jednostki wskazane przez organ administracji publicznej (np. PUP, PCPR); brak objęcia systemu szkolenia pracowników dofinansowaniem PFRON, w okolicznościach konieczności cyklicznego odbywania szkoleń z języka migowego. Ustawowego doprecyzowania, według wyjaśnień Starosty, wymaga sposób udostępniania osobom uprawnionym dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla tych osób. Większość dokumentów niezbędnych do załatwienia spraw w jednostce²², określona jest przepisami prawa i obowiązkiem organu jest stosowanie tych dokumentów w określonej formie. Ustawodawca zatem, jak podał Starosta, winien określić taki wzór dokumentu – niezbędny do załatwienia sprawy - by w swojej formie był on dostępny dla osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 104-106]

Ocena częściowa

Ze względu na brak spraw (postępowań) wskazanych jako prowadzone wobec osób uprawnionych, NIK odstępuje od oceny działalności Starostwa w tym 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 Kontroli²³, wnosi o:

- 1) uzupełnienie zamieszczonego na stronach internetowych i w siedzibie Starostwa komunikatu skierowanego do osób uprawnionych, o informacje dotyczące możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych;
- 2) oznaczenie zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, znakiem graficznym ułatwiającym jej odszukanie przez osoby uprawnione;

²² Starosta wskazał sprawy z zakresu: prawa budowlanego, udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, dofinansowania ze środków PFRON turnusów rehabilitacyjnych.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

3) zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Starostwo, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się, zwłaszcza w języku migowym.

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, 15 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis