



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-016-04/2014
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	Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91012 z dnia 2 września 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kole, ul. Mickiewicza 12, 62-600 Koło (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Drożdżewski, Burmistrz Miasta Koła (dalej „Burmistrz”) (Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym¹. Stosowaną w Urzędzie formą wsparcia w obsłudze osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (dalej „osoby uprawnione”), było pośrednictwo słyszającej osoby przybranej². Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, Urząd nie udostępnił osobom uprawnionym 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, Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych. Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem ocenić należy przeszkolenie trojga pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się³ i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴ (dalej „ustawa o języku migowym”).

Postępowanie, w którym stroną była osoba uprawniona, przeprowadzono w Urzędzie terminowo i rzetelnie

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 osobę przybraną należy rozumieć osobę, która ukończyła 16 lat i została wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumiewania się z osobą uprawnioną i udzielenia jej pomocy w załatwianiu spraw (art. 3 pkt 1 ustawy o języku migowym – zobacz przypis nr 4).

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu
faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej⁵, w serwisie internetowym⁶ oraz w siedzibie Urzędu zamieszczono ogólne informacje o numerach faksów i adresach poczty elektronicznej oraz o możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej.

[Dowód: akta kontroli str. 8]

Ustalone
nieprawidłowości

Burmistrz 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 internetowych⁷ oraz w siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach korzystania z tych praw. Tym samym, Burmistrz 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 ustawy o języku migowym. Burmistrz nie wywiązał się także z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Spowodowane to było, według wyjaśnień Burmistrza, pracami nad dostosowaniem i określeniem procedur obsługi osób uprawnionych. Informację taką zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu dopiero w toku kontroli NIK (10 września 2014 r.). Była ona jednak niekompletna, nie informowała bowiem o możliwości udostępnienia przez Urząd, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla tych osób (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym). Naczelnik wydziału ds. ogólnych i zarządzania kryzysowego (dalej „Naczelnik Wydziału”) wyjaśnił, że planowane jest w najbliższym czasie przygotowanie dokumentów i formularzy w wersji dostępnej dla osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-10, 27, 37-38]

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacje o środkach wspierających komunikowanie się (numer faks, 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. Informacja kierowana do osób uprawnionych, według wyjaśnień Burmistrza, zostanie przetłumaczona na język migowy i zamieszczona na stronie internetowej w formie komunikacji audiowizualnej w październiku 2014 r. Zamieszczoną 10 września 2014 r. na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informację kierowaną do osób uprawnionych, oznaczono znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle). Znaku graficznego nie

⁵ <http://www.bip.kolo.pl>

⁶ <http://www.kolo.pl>

⁷ Strona BIP i serwis internetowy.

zamieszczono jednak na głównej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, a informację kierowaną do osób uprawnionych zamieszczono pod komunikatem w języku polskim⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 4-10, 69-70]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność⁹ Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu
faktycznego

Do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono troje pracowników Urzędu (stan na 18 września 2014 r.), zatrudnionych w wydziale ds. obsługi i zarządzania kryzysowego (dwie osoby) oraz w wydziale ochrony środowiska (naczelnik wydziału). Osoby te ukończyły, potwierdzone zaświadczeniem, sześćdziesięciogodzinny kurs języka migowego dla pracowników służb społecznych na poziomie elementarnym (poziom KSS-I). Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników Urzędu, jest na poziomie elementarnym. Posługują się polskim językiem migowym (PJM), znają ogólne zasady porozumiewania się z osobami niesłyszącymi, a od czasu przeszkolenia (październik 2012 r. i lipiec 2013 r.) nie miały kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 11-16, 59-64]

W Urzędzie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z takim tłumaczem. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że w przypadku potrzeby skorzystania z usług tłumacza migowego Urząd będzie korzystał z usługi tłumacza, który został wskazany przez Wojewodę Wielkopolskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 26]

Podane na stronach internetowych Urzędu 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. Numer odpowiada automatycznie, z pominięciem komunikatów głosowych.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Burmistrz, zarządzeniem z 10 września 2014 r., wdrożył procedury obsługi osób uprawnionych w Urzędzie z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się. Procedury te określały sposób załatwiania spraw i komunikacji z osobami uprawnionymi oraz sposób zgłoszenia chęci skorzystania ze świadczenia i realizacji sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 28-33]

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ <http://bip.kolo.pl/>, „Informacja dla osób niesłyszących”.

⁹ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 19 września 2014 r.

nawiązanie kontaktu. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w obsłudze osób uprawnionych nie było utrudnień, oraz że Urząd planuje skierować kolejnych dwóch pracowników na szkolenie z zakresu posługiwania się językiem migowym. Jeśli osoby niesłyszące 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 nagraniem 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. 8, 85, 97]

Ocena częściowa

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

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

W latach 2012-2014 (do 19 września), pracownicy Urzędu przeprowadzili jedno postępowanie wobec osoby, o której było wiadomo, że występuje u niej wada słuchu. Przy prowadzeniu tego postępowania nie korzystano z usługi tłumacza języka migowego. Nie korzystano również ze środków wspierających komunikowanie się. Sprawę załatwiono z pomocą osób przybranych.

[Dowód: akta kontroli str. 42, 67-68]

W budżecie Urzędu na lata 2012-2013, nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. W dniu rozpoczęcia kontroli NIK, zarządzeniem Burmistrza, dokonano zmiany w planie wydatków, polegającej na wprowadzeniu do planu kwoty 1.600 zł, na wydatki na rzecz osób uprawnionych

Na opłacenie kursu języka migowego pracowników Urzędu, w latach 2012-2013, z budżetu miasta wydatkowano łącznie 1.750 zł. Urząd nie poniósł innych wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 34-36]

W okresie od 3 października 2011 r. do dnia kontroli (11 września 2014 r.), w prowadzonej w Urzędzie książce skarg i wniosków, nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta, Urząd nie napotyka utrudnień w stosowaniu przepisów ustawy o języku migowym. Poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi, zdaniem Sekretarza Miasta, sprzyjałaby komunikacja audiowizualna, z wykorzystaniem np. komunikatorów internetowych oraz interaktywnych stron internetowych.

[Dowód: akta kontroli str. 97]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadań z zakresu obsługi osób uprawnionych Burmistrz nie określił pisemnie w zakresach czynności służbowych przeszkolonych z języka migowego pracowników. Wymóg pisemnego określenia zadań wynikał ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰. Burmistrz wyjaśnił, że zadania te pracownikom określił w formie ustnej, a w dniu 17 września 2014 r. (w trakcie kontroli NIK) określił je w formie pisemnej.

[Dowód: akta kontroli str. 17-25, 70-80]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie jakość usługi świadczonej osobie uprawnionej.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) uzupełnienie zamieszczonego na stronach internetowych i w siedzibie Urzędu komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o informacje dotyczące możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy formie dostępnej dla osób uprawnionych;
- 2) zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się.
- 2) zamieszczenie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej znaku graficznego ułatwiającego odszukanie przez osoby uprawnione kierowanej do nich informacji.

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.

¹⁰ Pkt II, A 3 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych: Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹¹ 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.

Poznań, 10 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Irena Wróblewska
specjalista kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis