



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-016-01/2014

P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@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 Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr 91525 (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Chomycz-Śmigielska Wojewoda Podkarpacki (dalej Wojewoda). (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako zadowalające przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Urząd nie dysponował wprawdzie środkami technicznymi umożliwiającymi komunikowanie się w języku migowym, jednak aż 44 pracowników zatrudnionych w 10 wydziałach Urzędu przeszło kurs posługiwania się tym językiem. Ponadto osobom uprawnionym stworzono możliwość korzystania w kontaktach z Urzędem z poczty elektronicznej, elektronicznej skrzynki podawczej i faksu. Wojewoda nie w pełni wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹ (dalej ustawa o języku migowym). Informacja o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach z Urzędem była bowiem niekompletna i udostępniono ją z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem. Ponadto informację tę udostępniono jedynie w języku polskim i nie oznaczono jej w sposób ułatwiający odszukanie przez osoby uprawnione. Jeszcze w toku kontroli, adresowany do osób uprawnionych komunikat oznaczono znakiem graficznym ucha i udostępniono w tłumaczeniu na język migowy.

¹ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się.

Opis stanu
faktycznego

Urząd udostępnił 20 czerwca 2012 r. na stronie BIP i internetowej (dalej również serwis internetowy) komunikat skierowany do osób niepełnosprawnych, w tym osób posługujących się językiem migowym. Informował o określonych ustawą o języku migowym prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej, tj.: o prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z kontrolowanym podmiotem (art. 7 ust. 1 ww. ustawy), o możliwości i warunkach korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza (art. 10 i 11 ww. ustawy), o możliwości zapewnienia przez Urząd usług tłumacza (art. 10 ust. 1 ww. ustawy) i świadczenia pomocy przez pracownika Urzędu posługującego się językiem PJM² lub SJM³. W serwisie internetowym zamieszczono informację o środkach wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 lit. a, d i e ww. ustawy, poprzez korzystanie z poczty elektronicznej, przesyłanie faksów i korzystanie ze strony internetowej, która wedle opisu zawartego w komunikacie, spełnia standardy dostępności dla osób uprawnionych. Wymieniając ww. środki wspierające komunikowanie się nie podano ani numerów telefonów ani adresów zarówno do korespondencji jak i mailowego. Zamieszczono je w zakładce: kontakt z urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 10-14, 16-18, 111-115)

W biurze obsługi klienta (dalej bok) zamieszczono informacje o numerach: faksu i telefonu oraz adres mailowy i do korespondencji. Informacje te skierowano do ogółu odbiorców. W bok-u oznakowano graficznie miejsce obsługi osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 16-27, 44-46, 36-38, 59-63, 86-88, 111-115)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli działalność Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się⁴, ocenia jako niewystarczające.

1. Zamieszczona w serwisie internetowym, z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem⁵, informacja o środkach wspierających komunikowanie się nie spełniała kryterium dostępności dla osób uprawnionych⁶. 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 zostać przetłumaczona na język migowy⁷. Według wyjaśnień Wojewody informacja zamieszczona na stronach internetowych Urzędu oraz w infomacie jest skierowana do szerokiego grona osób niepełnosprawnych, w tym uprawnionych, dlatego została oznakowana znakiem niepełnosprawności w rozumieniu ogólnym. Zdaniem Wojewody osoby uprawnione, mające status osoby niepełnosprawnej, znają i rozpoznają symbolikę niepełnosprawności, która stosowana jest powszechnie.

² PJM-polski język migowy

³ SJM-system językowo-migowy

⁴ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 14 października 2014 r.

⁵ Ustawa o języku migowym weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2012 r.

⁶ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 14 października 2014 r.

⁷ Taki sposób oznaczenia i udostępnienia informacji osobom uprawnionym rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich; zobacz: Zasady równego traktowania Prawo i Praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

(dowód: akta kontroli str. 3-9A, 79-84, 111-115)

W trakcie czynności kontrolnych NIK zarówno w serwisie internetowym Urzędu⁸ jak i w siedzibie, na infomacie⁹, udostępniono w języku migowym (w formie nagrania) komunikat skierowany do osób uprawnionych o udostępnieniu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Informacja ta została oznakowana graficznie (znakiem ucha). Ponadto zarówno w serwisie internetowym Urzędu jak i w siedzibie udostępniono prawidłowo oznaczoną informację skierowaną do osób uprawnionych o środkach mogących wspierać komunikowanie się¹⁰ tj. adres do korespondencji, elektroniczną skrzynkę podawczą¹¹, pocztę elektroniczną¹², numer faksu (bez komunikatora głosowego)¹³ oraz komunikator gg¹⁴.

(dowód: akta kontroli 105-109, 121-123, 128-137)

2. Zarówno w serwisie internetowym jak i w bok-u nie zamieszczono informacji o możliwości udostępnienia przez kontrolowany podmiot dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wniosek, do czego obliguje art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym w związku z art. 14 ust. 2 wymienionej ustawy. Jak wyjaśniła Wojewoda, Urząd zapewnia możliwość udostępnienia wszystkich dokumentów związanych ze świadczonymi usługami na zasadach ogólnych tzn. w formie pisemnej i elektronicznej przy założeniu, że osoba posługuje się językiem polskim. Jeżeli nie – oczekiwane jest skorzystanie z pomocy osoby przybranej lub tłumacza. W latach 2011-2014 nie zgłoszono potrzeby udostępnienia dokumentów w formie dostępnej dla osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 9-9A, 16-20, 79-84, 111-115)

W trakcie kontroli¹⁵ w miejscach ogólnodostępnych Urzędu zamieszczono informację o udostępnianiu przez Urząd osobom uprawnionym dokumentów, w formie dla nich dostępnej, na ich wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 109, 121-123, 128-130)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się były niewystarczające¹⁶.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie wprowadzono do stosowania wewnętrzne procedury¹⁷ w oparciu o przepisy ustawy o języku migowym, o postanowieniach respektujących prawa osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem. Obowiązujące procedury przewidywały m. in. udostępnienie przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wniosek (art. 14 ust. 1 ww. ustawy), prawo do korzystania z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika, a także możliwość załatwienia sprawy przez

⁸ Informacja została zamieszczona 14 października 2014 r.

⁹ Informacja została zamieszczona 14 października 2014 r.

¹⁰ Informacja została zamieszczona 14 października 2014 r.

¹¹ www.epuap.gov.pl

¹² kancelaria@rzeszow.uw.gov.pl

¹³ Nr faksu 17 867 19 50

¹⁴ Nr gg 9280991

¹⁵ Informacja została zamieszczona 14 października 2014

¹⁶ W okresie objętym kontrolą do dnia 14 października 2014 r.

¹⁷ Pismo Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 25 czerwca 2012 r.

pracowników Urzędu posługujących się językiem migowym w stopniu podstawowym. Regulamin Urzędu¹⁸ w ramach zadań wspólnych wydziałów określał załatwianie spraw m.in. w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem osobom uprawnionym dostępu do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN, a w tym zawieranie umów z wybranymi tłumaczami języka migowego. Pracowników bok-u zaopatrzonego w „podręczną” instrukcję zasad efektywnego komunikowania się z osobą niesłyszącą oraz leksykon do nauki języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 11-13A, 92-94, 116-118)

W latach 2011-2013 przeszkolonych zostało ogółem 44 pracowników (z 10 na 14 wydziałów Urzędu) w zakresie języka migowego, których angażuje się do pomocy w załatwianiu spraw z udziałem osób uprawnionych. Pracownicy ukończyli, zakończony zdaniem egzaminem i potwierdzony zaświadczeniem, kurs języka migowego¹⁹, z czego 16 osób ukończyło kurs trzystopniowy, 22 – kurs podstawowy i 6 – kurs dwustopniowy. W 2013 r. 13 osób ukończyło doskonalący kurs języka migowego. Formalnie, pracownikom przeszkolonym z zakresu języka migowego, nie powierzono obsługi osób uprawnionych. W regulaminie wewnętrznym Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie²⁰ uwzględniono podejmowanie i koordynowanie działań przez Oddział Obsługi Klienta, związanych z zapewnieniem kompleksowej obsługi klientów niepełnosprawnych. W zakresach obowiązków wszystkich pracowników Oddziału Obsługi Klienta w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym Urzędu (4 etaty) uwzględniono m. in. zadanie dotyczące podejmowania działań związanych z zapewnieniem kompleksowej obsługi klientów w Urzędzie, ze szczególnym uwzględnieniem klientów wykluczonych społecznie. Ogólny zakres obowiązków i powinności ww. pracowników wynikał m. in. z przepisów ustawy o języku migowym. Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników, jest bardzo przydatna, jednak wymaga ciągłego doskonalenia, a zasób poznanych znaków umożliwia elementarną pomoc w załatwianiu spraw.

(dowód: akta kontroli str. 28-63, 95-104, 110, 116-118)

W Urzędzie istniała możliwość zorganizowania usług tłumacza języka migowego. Chęć skorzystania z takiej usługi mogła być zgłoszona poprzez wypełnienie zamieszczonego na stronie internetowej i BIP wniosku o świadczenie usług tłumacza PJM, SJM, SKOGN²¹ i wysłanie go pocztą elektroniczną, faksem lub drogą pocztową na adres Urzędu lub z pomocą pracownika bok-u. W Urzędzie nie zatrudniono tłumacza języka migowego, nie zorganizowano dyżurów tłumacza języka migowego, nie ustalono także stałej współpracy z wyznaczonym tłumaczem, ani formalnie (np. w formie zakresów obowiązków) nie wyznaczono konkretnych pracowników do obsługi osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 11-13A, 16-18, 89, 95-103, 116-118)

Urząd umożliwił załatwienie sprawy poprzez elektroniczną platformę usług administracji publicznej (e-urząd) i udostępnił elektroniczną skrzynkę podawczą, za pośrednictwem której zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania

¹⁸ Regulamin Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Wojewody Podkarpackiego nr 57/13 z dnia 10 kwietnia 2013 r., nr 172/13 z 14 listopada 2013 r., nr 53/14 z 20 marca 2014 r., nr 87/14 z 28 kwietnia 2014 r., nr 139/14 z 22 lipca 2014 r. i 25 września 2014 r.

¹⁹ W większości był to kurs 60 godzinny

²¹ SKOGN-sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych

formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych²² możliwe było dostarczanie dokumentów jak i pobieranie formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych. Informacja dedykowana osobom uprawnionym sporządzona została w języku polskim i oznakowana znakiem wózka inwalidzkiego. Wszystkie ww. narzędzia umożliwiające kontakt z Urzędem były dostępne dla ogółu petentów. Strona internetowa Urzędu została zaopatrzona w przeglądarkę internetową Intelligent Web Reader, która umożliwia odczytywanie strony internetowej (wersja z lektorem), a także powoduje powiększanie czcionki zamieszczonego tekstu i wersję tekstową (kontrastową) przeznaczoną dla osób niedowidzących.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 107-109, 121-123, 128-130)

Na urządzeniu zwanym infomatem, umieszczonym w holu głównym, umożliwiono petentom korzystanie z informacji zawartych w serwisie internetowym Urzędu, w tym skierowanych do osób uprawnionych. Pracownik bok-u obsługujący klientów odbył trzystopniowy kurs języka migowego (ostatni kurs tzw. doskonalący odbył się w 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 21, 128-130)

Podane w serwisie internetowym Urzędu i w miejscach ogólnodostępnych adresy poczty elektronicznej²³ są aktywne i można na nie wysłać pocztę elektroniczną. Wskazany numer faksu faktycznie działa – bez komunikatora głosowego.

(dowód: akta kontroli str. 15, 91)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przygotowania Urzędu do korzystania z alternatywnych form komunikowania się osób uprawnionych z Urzędem.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprawdzie kontrolowana jednostka zapewniła osobom uprawnionym możliwość komunikowania się przy pomocy 44 przeszkolonych z zakresu języka migowego pracowników, nie udostępniła jednak nowoczesnych rozwiązań technicznych i środków wspierających komunikowanie się w języku 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 utrudnione. 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. Jak wyjaśniła Wojewoda, przepisy ustawy o języku migowym w art. 3 ust. 5 określają jakie w szczególności rozwiązania lub usługi wspierają komunikowanie się. Przepisy tej ustawy, zdaniem Wojewody, nie zobowiązują organu do stosowania jednocześnie wszystkich ww. środków. Informacje w zakresie udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się, są udostępniane na stronach internetowych Urzędu, w BIP, w holu głównym siedziby na infomacie i bezpośrednio przez pracownika bok-u. Zdaniem Wojewody taka forma realizacji obowiązku jest zgodna z art. 9 ust. 4 ustawy o języku migowym. Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjno-

²³ kancelaria@rzeszow.uw.gov.pl, bpk@rzeszow.uw.gov.pl

Administracyjnego Urzędu Jolanta Tendelska poinformowała m. in., że: (...) do końca listopada b. r. podjęte zostały prace mające na celu wdrożenie, w ramach działania Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Rzeszowie, funkcjonalności odbierania zgłoszeń od osób z dysfunkcją mowy i słuchu poprzez sms.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 16-18, 79-84, 90, 116-118)

W czasie czynności kontrolnych²⁴ w serwisie internetowym Urzędu zamieszczono film z nagraniem tłumaczeniem na język migowy w zakresie informacji o udostępnianych przez kontrolowany podmiot usługach pozwalających na komunikowanie się. Poza tym udostępniono osobom uprawnionym elektroniczną skrzynkę podawczą i komunikator gg.

(dowód: akta kontroli str. 105, 107-108, 121-123, 128-130)

Ocena częściowa

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

3. Obsługa osób uprawnionych.

Opis stanu
faktycznego

W okresie od października 2011 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub inne skargi i wnioski dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 64-78, 119-120, 126-127)

Według danych Urzędu, w okresie objętym kontrolą osoby posługujące się językiem migowym nie zgłaszały do Urzędu chęci skorzystania ze świadczenia usługi tłumaczenia na język migowy.

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 119-120, 126-127)

Pracownicy przeszkoleni w zakresie języka migowego wyjaśnili, że w latach 2011-2014 obsługiwali osoby uprawnione. Według ich relacji wymiana informacji odbywała się pisemnie, z wykorzystaniem języka migowego oraz z wykorzystaniem umiejętności odczytywania informacji przez osoby uprawnione – z ruchu ust pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 28-31, 34-35)

W budżecie Urzędu na zakup usług obejmujących tłumaczenia, w tym także na język migowy, zaplanowano wydatki w wysokości po 2.000 zł w każdym objętym kontrolą roku w § 4170²⁵ i w § 4380²⁶. W ramach wydatków na szkolenia z języka migowego wydatkowano w 2011 r. – 10.500 zł, w 2012 r. – 3.000 zł, w 2013 r. – 400 zł.

(dowód: akta kontroli str. 82, 119-120)

Istotne utrudnienia w realizacji przepisów ustawy o języku migowym, zdaniem Wojewody, wynikają ze specyfiki zagadnień, które reguluje powyższa ustawa, przy jednoczesnym braku precyzyjności niektórych zapisów. Jak wyjaśniła Wojewoda, obowiązki wynikające z ustawy są formułowane w sposób ogólny, co powoduje różnorodności interpretacyjne.

²⁴ 14 października 2014 r.

²⁵ § 4170-wynagrodzenia bezosobowe (tłumaczenia wykonywane przez osoby fizyczne)

²⁶ § 4380-zakup usług obejmujących tłumaczenia- wykonywane przez osoby prawne, inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą

(dowód: akta kontroli str. 84)

W latach 2012-2014 nie prowadzono w Urzędzie kontroli zagadnień dotyczących świadczenia usług publicznych osobom uprawnionym. W Urzędzie, prowadzony był audyt wewnętrzny dotyczący „Realizacji zadań z zakresu wspierania osób niepełnosprawnych”, w ramach którego kontrolą objęto wyłącznie prowadzenie rejestru tłumaczy PJM, SJM i SKOGN.

(dowód: akta kontroli str. 81)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny w zakresie obsługi przez Urząd osób uprawnionych z uwagi na brak zidentyfikowanych postępowań z udziałem osób uprawnionych, które powinny być podstawą ustaleń w tym zakresie.

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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis