



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-013-04/2014

P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze

Kontroler Piotr Tamborski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91634 z dnia 24 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Skarbowy w Gorzowie Wlkp., ul. Jagiellończyka 10 (PNA 66-400), zwany w dalszej części „Urzędem” lub „US”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Andrzejewski – Naczelnik Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wlkp. od 1 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające¹. Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, Urząd nie udostępnił osobom uprawnionym² 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. Nie w pełnym zakresie – w związku z nieterminowym zamieszczeniem informacji na stronach BIP – Urząd wywiązał się z ustawowego obowiązku upowszechnienia informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem (dobra praktyka) ocenić należy działania edukacyjno-informacyjne prowadzone poza siedzibą Urzędu oraz współpracę z organizacjami społecznymi działającymi na rzecz osób uprawnionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się z osobami uprawnionymi.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³ (dalej „ustawa o języku migowym”), organy administracji publicznej są zobowiązane do realizacji jej przepisów.

Osoby uprawnione, w myśl art. 5 ustawy o języku migowym mają prawo do usług pozwalających na komunikowanie się (pkt 1) oraz do świadczeń usług tłumacza PJM⁴, SJM⁵

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 Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o języku migowym osobami uprawnionymi są osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się.

³ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

⁴ PJM – polski język migowy.

⁵ SJM – system językowo-migowy.

i SKOĞN⁶, które mogą być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej (pkt 2). Osoby uprawnione mają także prawo, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o języku migowym, do skorzystania w kontaktach z organami administracji publicznej z pomocy osoby przybranej. 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 o języku migowym).

W ogólnodostępnym miejscu w siedzibie Urzędu zamieszczono – kierowaną do osób uprawnionych (oznaczoną znakiem graficznym białego ucha na niebieskim tle) – informację o prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej (m.in. o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej, o możliwości i warunkach skorzystania z usług tłumacza języka migowego) oraz o udostępnionych środkach wpierających komunikowanie się (adres poczty elektronicznej: us802@lu.mofnet.gov.pl oraz numer faksu: 95 7115 905).

Analogiczne informacje zamieszczono również na stronie internetowej Urzędu (<http://us-gorzow.iskarb.pl>) w zakładce *Ułatwienia dla osób niepełnosprawnych – Język migowy w Urzędzie Skarbowym*, a od 10 września 2014 r. także w Biuletynie Informacji Publicznej (<http://bip.usgorzow.mf.gov.pl/>) w zakładce *Obsługa osób doświadczających trudności w komunikowaniu*.

(dowód: akta kontroli str. 5-12)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nie w pełnym zakresie – w związku z nieterminowym zamieszczeniem informacji na stronach BIP – wywiązał się z ustawowego obowiązku upowszechnienia informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się, co stanowiło naruszenie przepisu art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym. Ponadto informacje kierowane do osób uprawnionych udostępniono jedynie w języku polskim, bez ich tłumaczenia na język migowy. Nie spełniały one tym samym kryterium dostępności dla osób uprawnionych, które nie znają języka polskiego lub znają go w ograniczonym zakresie i posługują się językiem migowym. Aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja zamieszczona na stronach internetowych Urzędu – dla łatwego jej odnalezienia – powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle), a nie zakładki oznaczone komunikatem w języku polskim. 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 migowy⁷. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Kierownik Działu Organizacyjnego i Logistyki wyjaśniła, że przez zapomnienie nie zamieszczono na stronach BIP informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 34-35)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność⁸ Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi.

Opis stanu
faktycznego

W celu zabezpieczenia możliwości załatwienia niezbędnych spraw o charakterze podatkowym osobom niepełnosprawnym, w tym z upośledzeniem funkcji mowy i słuchu, Naczelnik Urzędu skierował jednego pracownika (zatrudnionego na stanowisku komisarza skarbowego) na kurs języka migowego. Do zadań tej osoby należy udzielanie pomocy osobom uprawnionym, w tym rozeznanie rodzaju sprawy, z powodu której osoba

⁶ SKOĞN – sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych.

⁷ Taki sposób oznaczenia i formę udostępnienia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich; zobacz: *Zasada równego traktowania*, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

⁸ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 10 września 2014 r.

niepełnosprawna udała się do Urzędu, wskazanie drogi do wyznaczonego miejsca lub stanowiska na Sali Obsługi Podatnika, nawiązanie kontaktu z pracownikiem Urzędu odpowiednim do załatwienia sprawy, pomoc w komunikacji pomiędzy osobą niepełnosprawną a pracownikiem Urzędu. Zaznaczyć przy tym należy, że przydzielenie tego obowiązku miało charakter ustny, a od 5 listopada 2014 r. (w toku kontroli NIK) została ona pisemnie wyznaczona do udzielania pomocy osobom mającym trudności w komunikowaniu się w zakresie załatwianych spraw w Urzędzie Skarbowym. Urząd zawarł umowę Nr 16/2012 z dnia 18.04.2012 r. z tłumaczem języka migowego na wykonywanie przez tę osobę usług tłumaczeniowych na język migowy i z języka migowego dla osób uprawnionych do skorzystania z pomocy. Umowę zawarto na okres do dnia 31 grudnia 2012 r. Z uwagi na brak skarg i wniosków osób uprawnionych w zakresie działania Urzędu oraz brak rozeznania co do liczby składanych zeznań podatkowych przez te osoby (nie prowadzi się ewidencji), a także znajomość języka migowego przez pracownika US, nie zawierano dalszej umowy z tłumaczem.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 36-37)

Ww. pracownik posiada zaświadczenie z dnia 13 grudnia 2003 r. Polskiego Związku Głuchych o ukończeniu kursu języka migowego dla pracowników służb społecznych (poziom I) oraz certyfikat z dnia 1 czerwca 2012 r. o ukończeniu podstawowego kursu języka migowego dla pracowników jednostek administracji publicznej w wymiarze 40 godzin.

(dowód: akta kontroli str.17-18)

Spośród środków wpierających komunikowanie się, o których mowa w przepisie art. 3 pkt 5 ustawy o języku migowym, Urząd udostępnił⁹ osobom uprawnionym jedynie możliwość kontaktu za pośrednictwem ogólnej poczty elektronicznej US: us802@lu.mofnet.gov.pl oraz możliwość przesyłania faksów na numer: 95 7115 905 .

Udostępnione przez Urząd ww. środki komunikowania się były aktywne – dawały osobom uprawnionym możliwość kontaktowania się z Urzędem zarówno za pośrednictwem poczty elektronicznej, jak i faksu.

Poza ww. środkami komunikowania nie udostępniono osobom uprawnionym innych form komunikowania się, o których mowa w przepisie art. 3 pkt 5 ustawy o języku migowym, a mianowicie możliwości przesyłania wiadomości tekstowych, z wykorzystaniem wiadomości sms/mms lub komunikatorów tekstowych, możliwości komunikacji audiowizualnej, tłumacza on-line.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

Urząd, w latach 2011-2014 podejmował działania w celu zapewnienia szerszego dostępu osób uprawnionych do usług świadczonych przez Urząd. Od kilku lat Urząd współpracuje z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w zakresie m.in. dostępu do usług osobom niepełnosprawnym (w tym niedosłyszącym i głuchoniemym). Nawiązano także współpracę ze Stowarzyszeniem Pomocy Humanitarnej w Pile (woj. wielkopolskie) oraz Klubem Aktywności i Integracji w Gorzowie Wlkp. zrzeszającym osoby z różnymi formami niepełnosprawności. Podczas spotkań rozwiązywane były problemy podatkowe osób niepełnosprawnych, prowadzono także zajęcia edukacyjne promujące elektroniczne kontakty z administracją podatkową. Nieprzerwanie od 4 lat Urząd organizuje akcje informacyjno-edukacyjne. Podczas tych akcji Urząd pomagał około 1.300 osobom, spośród których wielu stanowiło osoby niepełnosprawne (w tym także osoby głuchonieme). Zwieńczeniem tych starań był przyznanie przez Ministerstwo Finansów dyplomu Urzędowi Skarbowemu w Gorzowie Wlkp., jako wyraz uznania dla pracowników za aktywność, inicjatywę i szczególne zaangażowania w prowadzeniu akcji „Szybki PIT” oraz za nowoczesne i przyjazne podejście do podatnika.

(dowód: akta kontroli str.24-25,26, 30)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁹ Stan na 9 września 2014 r.

Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks), Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych¹⁰, o których mowa w art. 3 pkt 5 lit. c ustawy o języku migowym, umożliwiających kontakt poprzez komunikację audiowizualną i wymianę informacji w języku migowym.

Tym samym, Naczelnik US w ograniczonym zakresie wywiązał się z określonego w przepisie art. 9 ust. 1 ustawy o języku migowym obowiązku zapewnienia osobom uprawnionym możliwości korzystania z usługi pozwalającej na komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str. 6, 9-11)

Zdaniem NIK, aby osoby niesłyszące i niedosłyszące mogły aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji, w szczególności 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 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 zdarzeniem. 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.

Adam Andrzejewski - Naczelnik US wyjaśnił, że w najbliższych tygodniach podejmie starania by w planie finansowym jednostki na 2015 r. znalazły się środki na ten cel.

(dowód: akta kontroli str.27-28)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Obsługa osób uprawnionych.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 12 skarg. Analiza rejestru skarg i wniosków wykazała, że nie dotyczą one spraw związanych z realizacją przepisów ustawy o języku migowym i utrudnień w obsłudze osób uprawnionych. US prowadzi ponadto ewidencję przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków, w której brak było jakiegokolwiek wpisu nazwiska, przedmiotu skargi, daty jej wniesienia.

(dowód: akta kontroli str. 29, 38)

Urząd nie prowadzi odrębnej ewidencji dotyczącej obsługi osób z dysfunkcją słuchu i mowy. Nie posiada też rozeznania w zakresie liczby osób uprawnionych składających zeznania roczne. Wzory składanych zeznań nie określają rodzaju osoby składającej np. w zakresie jej niepełnosprawności. Kierownik Referatu Obsługi Bieżącej wyjaśnił, że „w żadnej sytuacji nie gromadzimy, nie archiwizujemy, czy też w jakiegokolwiek innej formie nie oznaczamy rodzaju schorzeń czy stopnia niepełnosprawności naszych Klientów. Dane takie uważamy za „dane wrażliwe” w żaden sposób nie mające wpływu na realizację ustawowych obowiązków podatkowych”.

W budżecie kontrolowanej jednostki na lata 2012-2014 nie planowano wydatków dotyczących bezpośrednio obsługi osób uprawnionych (np. na pokrycie kosztów usług

¹⁰ 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>

tłumacza). W styczniu 2012 r. wydatkowano kwotę 580 zł na sfinansowanie dla pracownika Urzędu kursu języka migowego, opisanego w pkt. 2 niniejszego wystąpienia..

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 38)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt braku dokumentów źródłowych dotyczących postępowań z udziałem osób uprawnionych odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych do usług świadczonych przez Urząd, w szczególności poprzez zastosowanie dodatkowych rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się z Urzędem 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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 26 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Piotr Tamborski
specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.