



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-013-08/2014

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	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 91644 z dnia 24 października 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy we Wschowie (<i>Urząd</i>) ul. Rynek 1, 67-400 Wschowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Grabka – Burmistrz Wschowy od dnia 19 listopada 2002 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie¹ ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Osobom posługującym się językiem migowym nie zapewniono realnych warunków pozwalających na samodzielne załatwianie spraw w Urzędzie. Nie poinformowano ich bowiem o przysługujących osobom uprawnionym³ prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw. W ograniczonym zakresie udostępniono techniczne środki wpierające komunikowanie się, nie przygotowano informacji oraz dokumentów w wersji zmodyfikowanej (dostępnej) dla osób uprawnionych, a bezpośrednie załatwianie spraw w Urzędzie bez zapewnienia sobie we własnym zakresie usług tłumacza/osoby przybranej było bardzo utrudnione.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Burmistrz upowszechnił istotne informacje dotyczące praw i obsługi osób uprawnionych oraz podjął działania w celu zwiększenia dostępności do środków komunikowania się z osobami uprawnionymi.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 31 października 2014 r.

³ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się z osobami uprawnionymi⁴.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁵ (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 PJM⁶, SJM⁷ i SKOĞN⁸, 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 Biuletynie Informacji Publicznej⁹ oraz w serwisie internetowym Urzędu¹⁰ nie zamieszczono informacji o prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej. Informacji takich nie zamieszczono również w ogólnodostępnym miejscu w siedzibie Urzędu¹¹. Na stronach internetowych¹² oraz w siedzibie Urzędu nie zamieszczono także informacji kierowanej do osób uprawnionych oznaczonej znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle) o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, a w szczególności:

- informacji o tym, które ze środków wspierających komunikowanie się są stosowane, udostępniane;
- informacji o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej;
- informacji o możliwości i warunkach korzystania z wybranego tłumacza;
- informacji o możliwości zapewnienia przez kontrolowany podmiot dostępu do usług tłumacza lub tłumaczenia przez pracownika;
- informacji o możliwości udostępnienia na wniosek osoby uprawnionej dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych.

[dowód: akta kontroli str. 5-14]

Na stronach internetowych zamieszczono jedynie ogólną informację dostępną dla ogółu odbiorców (bez odpowiedniego dostosowania dla osób uprawnionych) o adresie poczty elektronicznej Urzędu: boi@wschowa.pl oraz numerze faksu: 65 540 13 40.

[dowód: akta kontroli str. 5-14]

Ustalona nieprawidłowość

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

⁴ 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.

⁵ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

⁶ PJM – polski język migowy.

⁷ SJM – system językowo-migowy.

⁸ SKOĞN – sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych.

⁹ <http://bip.wschowa.pl>

¹⁰ <http://www.wschowa.pl>

¹¹ Wg stanu na 31 października 2014 r. komórki organizacyjne Urzędu było zlokalizowane w 3 budynkach, tj. przy ul. Rynek 1, Plac Zamkowy 3 i ul. Niepodległości 1.

¹² Strona BIP i serwis internetowy.

Na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw. W bardzo ograniczonym zakresie – przez podanie jedynie kierowanej do ogółu adresatów (bez odpowiedniego dostosowania dla osób uprawnionych) informacji o adresie e-mail oraz numerze faksu i to tylko na stronach internetowych Urzędu – upowszechniono informację o dostępnych w Urzędzie środkach komunikowania się.

Tym samym, Burmistrz nie wywiązał się z określonego w przepisach art. 14 ust. 2 oraz art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym, obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym oraz obowiązku upowszechnienia informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się z osobami uprawnionymi.

[dowód: akta kontroli str. 5-14]

Zdaniem NIK, informacja o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw, aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych – dla łatwego jej odszukania – powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Z kolei ze względu na nieznamość lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, zasadnym byłoby również zapewnienie, aby informacja ta była dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy¹³. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Jerzy Grabka – Burmistrz Wschowy wyjaśnił, że:

Przez przeoczenie nie zamieszczono pełnych informacji określonych ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się w Biuletynie Informacji Publicznej, w serwisie internetowym naszego Urzędu oraz w jego siedzibie. Jednocześnie informuję, że w możliwie najszybszym czasie postaramy się dopełnić wymogów ustawowych dotyczących upowszechniania informacji dotyczących obsługi osób uprawnionych.

[dowód: akta kontroli str. 15-19]

W toku kontroli NIK¹⁴, na stronach internetowych Urzędu zamieszczono skierowaną do osób uprawnionych informację – oznaczoną znakiem graficznym ucha (biały znak na niebieskim tle) – w zakresie:

- prawa do skorzystania z bezpłatnej usługi tłumacza języka migowego i warunkach korzystania z tej usługi;
- prawa do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem i wymogach dotyczących osoby przybranej;
- prawa do skorzystania w kontaktach z Urzędem z wybranego tłumacza języka migowego;
- następujących technicznych środków wspierających komunikowanie się:
 1. poczta elektroniczna: adres e-mail: aneta.zakrzewska@wschowa.pl;
 2. przesyłanie faksów: numer faks: 65 540 13 40;
 3. przesyłanie wiadomości sms/mms pod numer: 667 715 817.

[dowód: akta kontroli str. 34-43]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁵ Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się. Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Burmistrz

¹³ 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.

¹⁴ Stan na 24 listopada 2014 r.

¹⁵ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 31 października 2014 r.

upowszechnił na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu, w sposób ułatwiający ich odszukanie, informacje dotyczące praw i obsługi osób uprawnionych oraz o dostępnych środkach komunikowania się.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego oraz nie prowadzono stałej współpracy z takim tłumaczem. Nie opracowano również dokumentów do załatwiania poszczególnych spraw w formie dostępnej (zmodyfikowanej) dla osób uprawnionych. W siedzibie Urzędu brak było urządzeń wspomagających komunikowanie się z osobami uprawnionymi (translatory, monitory z nagraniem informacji w języku migowym) oraz nie wydzielono stanowiska lub pomieszczenia do obsługi osób uprawnionych.

[dowód: akta kontroli str. 14, 20-22]

Do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych nie wyznaczono formalnie (pisemnie) żadnego z pracowników Urzędu. W Urzędzie była zatrudniona jedna osoba (inspektor w Wydziale Spraw Organizacyjnych i Społecznych) przeszkolona w zakresie języka migowego. Pracownik ten, z własnej inicjatywy, w 2009 roku ukończył z wynikiem pozytywnym, zorganizowany przez Międzyinstytutowe Koło Naukowe „Środowisko i Rozwój” działające przy Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Lesznie 60-godzinny kurs KSS – I Język Migowy - dla pracowników służb społecznych – poziom I (Zaświadczenie Nr 9/58 z dnia 6.05.2009 r.).

W zaświadczeniu potwierdzającym ukończenie kursu nie podano z jakiego języka/systemu komunikowania się był prowadzony. Według ww. kurs prowadzony był w systemie językowo-migowym PJM. W ocenie pracownika posiadana przez niego znajomość języka migowego jest podstawowa.

[dowód: akta kontroli str. 20-27]

Jeszcze w toku kontroli Pan Burmistrz formalnie wyznaczył ww. pracownika przeszkolonego w zakresie języka migowego do pomocy w obsłudze osób uprawnionych

[dowód: akta kontroli str. 28-29]

Spośród środków wpierających komunikowanie się, o których mowa w przepisie art. 3 pkt 5 ustawy o języku migowym, Urząd udostępnił osobom uprawnionym¹⁶ jedynie możliwość kontaktu za pośrednictwem ogólnej poczty elektronicznej: boi@wschowa.pl oraz możliwość przesyłania faksów na numer: 65 540 13 40.

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. Wiadomości kierowane na ww. adres e-mail odbierane były przez pracownika Biura Obsługi Interesantów, następnie drukowane, wpisywane do książki korespondencyjnej i przekazane do dekretacji Burmistrzowi. Burmistrz kieruje korespondencję do odpowiedniego wydziału/ osoby merytorycznej do jej rozpatrzenia.

Poza ww. środkami komunikowania się Urząd nie udostępnił 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 lub strony internetowej spełniającej standardy dostępności dla osób uprawnionych.

[dowód: akta kontroli str. 5-14, 20-22, 49]

Ustalona nieprawidłowość

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

¹⁶ Stan na 31 października 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), nie udostępniono osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym. Ponadto, korzystanie z udostępnionych form znacząco utrudniało niewłaściwe upowszechnianie informacji o takiej możliwości. Dla części osób uprawnionych ww. rozwiązania techniczne wspierające komunikowanie się były zatem faktycznie niedostępne.

Tym samym, Burmistrz 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. 5-14, 20-22]

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, informacje i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych są niedostępne¹⁷. 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.

Jerzy Grabka – Burmistrz Wschowy wyjaśnił, że:

W związku z ustaleniami kontroli NIK zamierzam podjąć następujące działania w celu realizacji przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się:

- *na stronie internetowej naszego Urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie Urzędu zostanie zamieszczona skierowana do osób uprawnionych możliwie pełna informacja o możliwości realizacji uprawnień wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się;*
- *formalnie zostanie wyznaczony pracownik Urzędu merytorycznie przeszkolony w zakresie języka migowego do pomocy w obsłudze osób uprawnionych. Jednocześnie postaramy się wspomóc tego pracownika (np. poprzez skierowanie na odpowiedni kurs bądź partycypowanie w kosztach szkolenia) w podnoszeniu kwalifikacji z zakresu języka migowego;*
- *rozważone zostanie wprowadzenie dodatkowych ułatwień dla osób uprawnionych w załatwianiu spraw w Urzędzie, w szczególności poprzez wprowadzenie dodatkowych środków wspierających komunikowanie się, tj. wiadomości tekstowe SMS i multimedialne MMS, dostosowanie strony internetowej do standardów dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz opracowanie wersji niektórych dokumentów w formie dostępnej dla osób uprawnionych.*

[dowód: akta kontroli str. 15-19]

¹⁷ 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>

W toku kontroli NIK¹⁸, Urząd udostępnił osobom uprawnionym następujące dodatkowe środki wspierające komunikowanie się:

- pocztę elektroniczną (aneta.zakrzewska@wschowa.pl), kierowaną bezpośrednio do pracownika przeszkolonego w zakresie z języka migowego;
- przesyłanie wiadomości tekstowych, z wykorzystaniem wiadomości sms/mms (telefon komórkowy o numerze 667 715 817 umożliwiający odbieranie wiadomości sms/mms od zainteresowanych kontaktem osób, obsługiwany przez pracownika przeszkolonego w zakresie z języka migowego).

Ustalono, że udostępnione przez Urząd środki komunikowania się były aktywne – dawały osobom uprawnionym możliwość bezpośredniego kontaktowania się z Urzędem (z osobą przeszkoloną w zakresie języka migowego).

[dowód: akta kontroli str. 34-43, 45-50]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁹ Urzędu w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi. Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Burmistrz wyznaczył osobę do komunikowania się z osobami uprawnionymi oraz udostępnił niektóre ze środków komunikowania się, co w ocenie NIK, poprawia sytuację osób uprawnionych.

3. Obsługa osób uprawnionych.

Opis stanu faktycznego

Urząd nie dysponuje danym źródłowymi dotyczącymi liczby postępowań (spraw) prowadzonych z udziałem/wobec osób uprawnionych. Funkcjonujące w Urzędzie rejestry/ewidencje nie pozwalają na ustalenie liczby postępowań (spraw) prowadzonych z udziałem/wobec osób uprawnionych. W latach 2011 (od października) – 2014 (do 31 października) w postępowaniach prowadzonych w Urzędzie nie korzystano z usług tłumacza języka migowego.

[dowód: akta kontroli str. 19, 30-31, 33]

W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie wydatkowano środków na obsługę osób uprawnionych.

[dowód: akta kontroli str. 30-32]

W okresie od października 2011 r. do 13 listopada 2014 r., w prowadzonym w Urzędzie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[dowód: akta kontroli str. 30-31]

Ustalona
nieprawidłowość

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. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli oraz działania podjęte i zadeklarowane jeszcze w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Upowszechnienie w ogólnodostępnym miejscu w siedzibie Urzędu informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw, a także o dostępnych środkach komunikowania się.

¹⁸ Stan na 24 listopada 2014 r.

¹⁹ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 31 października 2014 r.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd, w szczególności poprzez zastosowanie dodatkowych rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się w języku migowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 wniosków

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

Zielona Góra, dnia 27 listopada 2014 r.

Kontroler
Mariusz Kniat
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis