



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-01/2014
P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontroler	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91204 z dnia 28 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko - Pomorski Urząd Wojewódzki, 85-950 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 3 (dalej: „KPUW” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Monika Mes, Wojewoda Kujawsko - Pomorski od dnia 14 grudnia 2010 r. (dalej „Wojewoda”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przygotowanie Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o dostępie do usług tłumacza języka migowego, a w siedzibach Urzędu zamieścił także informację o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz o udostępnionych usługach wspierających komunikowanie się². Informację dla osób uprawnionych³ oznaczono graficznie⁴.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z KPUW ocenić należy przeszkolenie dziesięciu pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym. Pozytywnie należy także ocenić opracowanie pisemnych procedur obsługi osób uprawnionych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły nieopublikowania na stronach internetowych Urzędu informacji o:

- 1) prawach osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej;
- 2) możliwości udostępnienia przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych;

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

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 Osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się.

⁴ Na stronie internetowej znakiem graficznym zamkniętej dłoni – oznaczającej małą literę „a”.

- 3) wszystkich udostępnionych przez Urząd usługach wspierających komunikowanie się, do jakich mają dostęp osoby uprawnione.

Naruszono tym art. 9 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁵ (dalej „ustawa o języku migowym” lub „ustawa”).

Do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych, a stosowane na stronach internetowych oznaczenie informacji dla osób uprawnionych nie było zgodne z przyjętymi standardami.

Wśród udostępnionych technicznych środków wsparcia w komunikowaniu się nie przewidziano rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. W ocenie NIK Urząd nie był wystarczająco przygotowany do korzystania z alternatywnych form komunikowania się przez osoby uprawnione.

Należy jednak podkreślić, że w Urzędzie w trakcie kontroli NIK podjęto niezwłoczne działania zmierzające do uzupełnienia braków na stronach internetowych w zakresie w wymaganych informacji dla osób uprawnionych, a także zmieniono oznakowanie tej informacji na powszechnie stosowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej⁶ oraz na stronie internetowej Urzędu⁷ od 25 lutego 2008 r. zamieszczono informację o możliwości zgłoszenia obecności tłumacza języka migowego podczas załatwiania spraw w KPUW przez osoby uprawnione, a zgłoszenia należało dokonać w Punkcie Obsługi Klienta najpóźniej na dzień przed planowanym terminem. Informacja dla osób uprawnionych oznaczona była znakiem graficznym zamkniętej dłoni – oznaczającej małą literę „a”. Od 26 października 2011 r. zamieszczono, oznaczoną jak wyżej, informację o możliwości zapewnienia dostępu do usług tłumacza i warunkach korzystania z wybranego tłumacza. W dniu 18 czerwca 2012 r. dołączono do ww. informacji rejestr 16 tłumaczy PJM⁸, SJM⁹, SKOGN¹⁰, prowadzony przez Wojewodę.

W miejscach ogólnodostępnych¹¹ w siedzibach Urzędu w Bydgoszczy, Toruniu i we Włocławku zamieszczono informacje o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej oraz uzyskania usług tłumacza języka migowego.

(Dowód: akta kontroli str. 4-9)

W ramach projektu *Wsparcie osób niepełnosprawnych w swobodnym dostępie do informacji i usług zamieszczonych w Internecie* w KPUW został zrealizowany audyt

⁵ Dz. U. Nr 2009, poz. 1234 ze zm.

⁶ <http://www.bip.bydgoszcz.uw.gov.pl>

⁷ <http://www.bydgoszcz.uw.gov.pl>

⁸ Polski Język Migowy.

⁹ System Językowo-Migowy.

¹⁰ Sposoby komunikowania się osób głuchoniemych.

¹¹ Punkty Obsługi Klienta.

dostępności serwisu internetowego dla użytkowników z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Z raportu sporządzonego 23 września 2011 r. wynika, że został on przetestowany przez osoby z różnymi niepełnosprawnościami, takimi jak utrata wzroku, utrata słuchu, trudności z czytaniem, niepełnosprawność ruchowa. W raporcie stwierdzono m.in., że strona internetowa Urzędu ma „niedociągnięcia”, które wpływają na niedostępność dla osób z niepełnosprawnościami, jednak nie stwierdzono ich w stosunku do osób głuchoniemych.

(Dowód: akta kontroli str.14-51)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą (do 2 września 2014 r.) na stronach internetowych Urzędu nie zamieszczono informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym w zakresie: prawa osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem (art. 7 ust. 1 ustawy) oraz możliwości udostępnienia przez KPUW dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych (art. 14 ust. 1 ustawy). Naruszono tym samym art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym.

Dyrektor Generalny Urzędu, Pan Andrzej Baranowski wyjaśnił m.in., że w Urzędzie uznano za wystarczające upublicznienie informacji określonej w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym. Podał, iż właściwe do obsługi klienta są wyspecjalizowane komórki – Punkty Obsługi Klienta, w których udziela się pełnej informacji na temat wszelkich spraw załatwianych w KPUW. W przypadku konieczności udzielenia odpowiedzi na bardzo szczegółowe pytanie, klientowi (osobie uprawnionej) zapewnia się pomoc pracownika merytorycznego specjalizującego się w danej dziedzinie. Pracownicy ww. komórek udzielają wszelkich informacji o ustalonych w KPUW procedurach obsługi osób uprawnionych. Podkreślił także, że w dniu 18 czerwca 2012 r. na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczona została treść ustawy o języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 164-166)

Na stronach internetowych KPUW (do 2 września 2014 r.) nie zamieszczono informacji o wszystkich udostępnianych usługach wspierających komunikowanie się, tj. dokumentach elektronicznych e-PUAP, komputerze z dostępem do sieci umiejscowionym w Punktach Obsługi Klienta¹², co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy.

Dyrektor Generalny KPUW wyjaśnił, że na stronie BIP Urzędu zamieszczono w dniu 25 lutego 2008 r. informacje dotyczące obsługi osób uprawnionych, w tym oferowanych środków wspierających komunikowanie się oraz na temat zabezpieczenia przez Urząd usług tłumacza języka migowego. Informacja została zaktualizowana w dniu 3 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 52-55, 164-166)

W okresie od 3 do 18 września 2014 r. na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu zamieszczono informację: o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz warunkach i zasadach korzystania z tych praw, a także o wszystkich udostępnionych przez Urząd środkach wspierających komunikowanie się. Działania

¹² Te formy komunikowania wyszczególniono w zatwierdzonej w dniu 26 października 2012 r. procedurze obsługi osób uprawnionych w Urzędzie przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się.

podjęte w toku kontroli NIK przez Wojewodę spowodowały wypełnienie obowiązków określonych w art. 9 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 2 ustawy.

(Dowód: akta kontroli str.6-9)

2. Informacje kierowane do osób uprawnionych nie były udostępnione w wersji nagranej w języku migowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez część osób niesłyszących, realizacja wynikającego z art. 14 ust. 2 ustawy obowiązku zamieszczania informacji o sposobach realizacji ustawy i przysługujących prawach nie powinna ograniczać się wyłącznie do cytowania jej przepisów, ale być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy. Rzetelność realizacji tego obowiązku wymaga, aby informacja była zrozumiała dla odbiorców, np. poprzez tłumaczenie na język migowy.

Dyrektor Generalny KPUW wyjaśnił, że Urząd zamieści na swoich stronach internetowych przetłumaczone na język migowy podstawowe informacje dla osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str.6-9, 56-61)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także, że stosowana w Urzędzie graficzna prezentacja informacji dla osób głuchych w postaci zamkniętej dłoni nie jest oznaczeniem ustandaryzowanym. Międzynarodowe standardy¹³ przewidują stosowanie znaku przekreślonego ucha.

W toku kontroli NIK Wojewoda podjął działania, w wyniku których zmieniono na stronie internetowej znak graficzny na określony przez powyższą normę oraz zwiększono liczbę informacji dla osoby uprawnionej, w tym zamieszczono druk ogłoszenia dotyczący bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego.

(Dowód: akta kontroli str.10-13, 52-55, 152-153)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wojewody 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 Urzędzie do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono dziesięciu pracowników¹⁴. Osoby te ukończyły sześćdziesięciogodzinny kurs języka migowego¹⁵, nie uczestniczyły natomiast w kursie lub szkoleniu utrwalającym lub przypominającym znajomość języka migowego. Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników Urzędu, jest bardzo przydatna, jednak nie mieli oni możliwości wykorzystania tej znajomości w kontaktach z osobami uprawnionymi.

(Dowód: akta kontroli str.63-122)

¹³ Np. norma dla rozwiązań telekomunikacyjnych: ETSI EN 301 462 V1.1.1:2000-03

¹⁴ Zatrudnionych w Wydziałach: Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (4), Skarbu Państwa i Nieruchomości (1), Certyfikacji i Funduszy Europejskich (1), Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1), Nadzoru i Kontroli (1), Zdrowia - Kujawsko-Pomorskiego Centrum Zdrowia Publicznego (1), Wojewódzkim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności (1).

¹⁵ Kurs dla pracowników służb społecznych na poziomie elementarnym (poziom KSS-I) zorganizowany przez Centrum Edukacji Języka Migowego Polskiego Związku Głuchoniemych, kończący się egzaminem (zdanym w 2009 r. lub 2011 r.) i potwierdzony zaświadczeniem.

Dyrektor Generalny KPUW zatwierdził w dniu 26 października 2012 r.¹⁶ procedurę obsługi osób uprawnionych w Urzędzie przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się. Określała ona m. in. strony internetowe, na jakich upowszechnia się informacje, stosowane środki wspierające komunikowanie się, uprawnienia osób mających trudności w komunikowaniu się¹⁷, zasad zgłaszania potrzeb przez osoby uprawnione, obowiązek udostępniania (na wniosek) przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 52-55)

W Urzędzie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z ww. tłumaczem. Zdaniem Dyrektora Generalnego KPUW, nie było takiej potrzeby, gdyż praktycznie codziennie była obecna osoba przeszkolona, a gdyby wystąpiła taka konieczność, KPUW zapewniłby obecność tłumacza języka migowego.

(Dowód: akta kontroli str.58-61)

Podane na stronach internetowych Urzędu adresy poczty elektronicznej były aktywne. Na wskazany numer telefoniczny można wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. W Punktach Obsługi Klientów Urzędu w Bydgoszczy oraz Delegaturach w Toruniu i we Włocławku znajdował się komputer z dostępem do internetu, z którego mogli korzystać klienci KPUW.

(Dowód: akta kontroli str.123-128, 154-155)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Udostępnione przez Urząd techniczne środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób posługujących się językiem migowym. Poza powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (np. poczta elektroniczna, faks) Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu.

(Dowód: akta kontroli str.123-128)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że od 18 października 2011 r. nie odnotowano w Urzędzie chęci skorzystania z usług tłumacza języka migowego, osoby przybranej, pracownika Urzędu lub załatwienia sprawy z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, a najlepszą formą wsparcia jest tzw. pomoc asystencka, czyli osoba pomagająca wypełniać dokumentację.

(Dowód: akta kontroli str.58-61)

NIK podziela opinię, że postawa pracowników administracji jest istotna w kontaktach z osobami uprawnionymi. Jeśli jednak osoby niesłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu ich załatwienia, 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. Dla osób głuchych, nieznających języka polskiego w stopniu wystarczającym do posługiwania się pismem i rozumienia przekazu tekstowego, zrozumiała jest jedynie treść przekazywana w języku migowym. 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

¹⁶ Kolejny dokument w ww. zakresie zatwierdzony został przez Dyrektora Generalnego Urzędu w dniu 16 września 2014 r.

¹⁷ M. in. do korzystania z pomocy osoby przybranej lub tłumacza wybranego języka migowego.

do takich rozwiązań, jak np. monitory wyświetlające 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że szkolenia w zakresie języka migowego nie objęły pracowników Delegatur Urzędu w Toruniu i we Włocławku.

Dyrektor Generalny KPUW wyjaśnił, że większość klientów Urzędu obsługiwana była w siedzibie w Bydgoszczy, dlatego w pierwszej kolejności kierowano na szkolenia pracowników tam zatrudnionych. W kontaktach osób uprawnionych z delegaturami Urzędu istniała możliwość zapewnienia osobom uprawnionym usługi tłumacza języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 63-122)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wojewody w zakresie wprowadzenia pisemnych procedur obsługi osób uprawnionych, zapewnienia przeszkolenia pracowników oraz udostępnienia usług wspierających komunikowanie się. Podjęte działania w ocenie NIK były jednak niewystarczające dla ułatwienia obsługi tej grupy osób niesłyszących, dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem.

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (do 1 września) pracownicy Urzędu nie przeprowadzili postępowania wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu. Nie odnotowano od 18 października 2011 r. korzystania na terenie Urzędu z usług tłumacza języka migowego. Nie korzystano również ze środków wspierających komunikowanie się.

(Dowód: akta kontroli str.61, 133-163)

W budżecie KPUW na lata 2012-2014 nie zaplanowano i nie poniesiono wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Urząd w 2011 r. poniósł wydatki na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych w wysokości 26 067 zł¹⁸.

(Dowód: akta kontroli str.62, 156-157)

Dyrektor Generalny KPUW wyjaśnił, że w związku z upływem pewnego czasu od uzyskania przez pracowników certyfikatów ze znajomości języka migowego doskonalenie ich umiejętności będzie sukcesywnie ujmowane w planach wydatków szkoleniowych na kolejne okresy budżetowe.

(Dowód: akta kontroli str.58-61)

¹⁸ W 2011 r. poniesiono koszty w wysokości 26 076 zł. (w tym 75% środków UE) w związku z projektem "Stworzenie portalu internetowego dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy oraz administracji zespolonej województwa kujawsko-pomorskiego" w ramach projektu "Budowa narzędzi e-Administracji w oparciu o zintegrowany system zarządzania sprawami dla rządowej administracji zespolonej województwa kujawsko-pomorskiego". W ramach powyższego projektu stworzono stronę internetową Urzędu przyjazną dla osób niepełnosprawnych.

W latach 2012-2014 (do 1 września) w prowadzonym w Urzędzie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str. 130-132)

W związku z brakiem postępowań prowadzonych wobec osób uprawnionych Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny cząstkowej w badanym 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 Kontroli¹⁹, wnosi o zwiększenie dostępności usług świadczonych przez Urząd dla osób uprawnionych, w szczególności poprzez publikację informacji i dokumentów przetłumaczonych na język migowy oraz rozważenie zastosowania rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się 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 Bydgoszczy.

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 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Emil Wojak
główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

