



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-04/2014
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 Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91213 z dnia 9 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-3)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Tucholi¹, pl. Zamkowy 1, 89-500 Tuchola

Kierownik jednostki kontrolowanej Tadeusz Kowalski, Burmistrz Tucholi².

(dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie w Urzędzie do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz częściowo wywiązał się z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o dostępie do usług tłumacza języka migowego oraz o udostępnionych usługach wspierających komunikowanie się⁴.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁵ (dalej: „BIP”), na stronie Urzędu⁶ oraz w Punkcie Obsługi Klienta (dalej: „POK”) udostępniano informacje o obsłudze osób uprawnionych⁷, w tym informowano o usłudze pozwalającej na komunikowanie się poprzez wykorzystanie środków wspierających, obejmujących możliwość skorzystania z poczty elektronicznej, przesyłania faksów, dokumentu elektronicznego z pomocą platformy e-PUAP⁸ oraz komputera znajdującego się w POK. Urząd informował też o prawie skorzystania z pomocy osoby przybranej, o możliwości skorzystania z pomocy tłumacza, w tym pracownika posługującego się językiem migowym. W Urzędzie deklarowano udostępnianie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy i pomoc wyznaczonego pracownika w ich wypełnieniu oraz udostępnienie niezbędnych dokumentów w oczekiwanej formie.

Informacje umieszczone w POK i na stronie Urzędu oznaczono graficznie białym symbolem ucha na niebieskim tle.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

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

⁴ Jako 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.

⁵ <http://www.bip.miasto.tuchola.pl/>

⁶ <http://tuchola.pl>; od 16 września 2014 r.

⁷ Osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się.

⁸ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem oceniono zatrudnienie do obsługi tych osób pracownika znającego język migowy w stopniu podstawowym, przeszkolonego - oprócz posługiwania się językiem migowym – także w zakresie najistotniejszych problemów w komunikowaniu się osób z wadą mowy i słuchu.

W okresie objętym kontrolą toczyło się jedno postępowanie z udziałem dwóch osób uprawnionych. Przy udziale pracownika Urzędu znającego język migowy sprawę załatwiono pozytywnie.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku informacji na stronie internetowej Urzędu (do 15 września 2014 r.) o usłudze pozwalającej na komunikowanie się oraz o organie właściwym i sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁹ (dalej: „ustawa”),
- 10-dniowego opóźnienia w publikacji w BIP informacji kierowanych do osób uprawnionych,
- braku oznaczenia graficznego na stronie głównej BIP¹⁰ treści dotyczących osób uprawnionych, umożliwiającego bezpośrednio ich odszukanie,
- braku przekazywania informacji o uprawnieniach wynikających z ustawy poprzez tłumaczenie na język migowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

Osoby uprawnione - zgodnie z art. 5 ustawy - mają prawo do usług pozwalających na komunikowanie się oraz do świadczeń usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN), które mogą być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej. Osoby uprawnione mają także prawo, według art. 7 ust. 1 ustawy, 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).

W dniu 11 kwietnia 2012 r. na stronie BIP, w zakładce „Informacja dla osób niepełnosprawnych”¹¹ zamieszczono informacje o obsłudze osób uprawnionych w Urzędzie przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się, w tym m.in.: o udostępnionych usługach pozwalających na komunikowanie się¹²; o prawie do skorzystania z pomocy osoby przybranej; o prawie do skorzystania z pomocy wybranego tłumacza języka migowego¹³ lub tłumacza-przewodnika; o możliwości skorzystania z pomocy pracownika Urzędu posługującego się językiem migowym; o bezpłatnym świadczeniu usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN; o prawie do

⁹ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

¹⁰ W toku kontroli oznaczenie graficzne BIP umieszczono w zakładce docelowej – Obsługa osób uprawnionych w Urzędzie przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się, następnie od 29 października 2014 r. na stronie głównej BIP Urzędu.

¹¹ W dniu 16 września 2014 r. zmieniono na „Informacja dla osób niesłyszących”.

¹² Poczta elektroniczna, faks, dokument elektroniczny za pomocą platformy e-PUAP, komputer, z którego można skorzystać w POK.

¹³ Rejestr tłumaczy języka migowego dla województwa kujawsko-pomorskiego uruchamiał się po kliknięciu na zdanie oznaczone kolorem niebieskim: Rejestr tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych.

swobodnego korzystania z wybranej formy komunikowania się; o obowiązku zgłoszenia chęci skorzystania ze świadczenia w wybranej formie komunikowania się, co najmniej na 3 dni robocze przed określonym dniem (z wyłączeniem sytuacji nagłych); o udostępnieniu dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy i zapewnieniu pomocy wyznaczonego pracownika w ich wypełnieniu; o obsłudze osób uprawnionych w terminach przez nie wyznaczonych lub z nimi uzgodnionych. Wskazano stronę BIP jako źródło wszelkich danych o działalności Urzędu.

W dniu 16 września 2014 r., w trakcie kontroli NIK, zakładkę oznaczono graficznie symbolem ucha na niebieskim tle.

Taki sam zakres informacji w formie pisemnej, oznaczony graficznie, znajdował się w POK w siedzibie Urzędu.

Analogicznych informacji nie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu. Uzupełnienia w tym zakresie dokonano w dniu 16 września 2014 r., w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 17-28, 33-35, 38-43)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej Urzędu do dnia 16 września 2014 r. zamieszczone były wyłącznie informacje o ogólnodostępnym faksie i adresie e-mail. Nieupowszechnianie w tym miejscu informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się oraz niezamieszczenie wszystkich informacji o organie i sposobach realizacji ustawy stanowiło naruszenie art. 9 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 2 ustawy.

Burmistrz Tadeusz Kowalski wyjaśnił, że w czasie wejścia w życie ustawy strona internetowa w zakresie rozszerzania menu była obsługiwana przez podmiot zewnętrzny, dlatego jego zmiana stanowiła pewien problem. Z uwagi na brak konieczności obsługi osób uprawnionych sprawa ta „umknęła spod kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 47-52, 33-34)

2. Na stronie BIP treść informacji dotyczącej osób uprawnionych oznaczono jako „Informacja dla osób niepełnosprawnych”, zamiast „Informacja dla osób niesłyszących”, oraz nie zamieszczono oznaczenia graficznego na stronie głównej BIP¹⁴, umożliwiającego bezpośrednie ich odszukanie, co mogło wpływać na dostęp do informacji osób posługujących się językiem migowym. Oznaczenie graficzne umieszczono dopiero w zakładce „Informacje dla osób niepełnosprawnych (niesłyszących)” przy opisie „Obsługi osób uprawnionych w Urzędzie Miejskim w Tucholi przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się”.

W dniu 23 września 2014 r., w trakcie kontroli NIK, wystąpiono do właściwego podmiotu o umieszczenie graficznego wskazania informacji dla osób uprawnionych na głównej stronie BIP; 29 października 2014 r. wniosek ten został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 46-52, 59-61)

Należy podkreślić, że oznakowanie symbolem rozpoznawalnym przez osoby niesłyszące jako ułatwienie w odnalezieniu informacji dla osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁵.

¹⁴ Powszechnie stosowanym znakiem jest symbol białego przekreślonego ucha na niebieskim tle – standaryzuje go m. in. norma dla rozwiązań telekomunikacyjnych: ETSI EN 301 462 V1.1.1:2000-03.

¹⁵ Zobacz: Zasady równego traktowania, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

3. Informacje skierowane do osób uprawnionych opublikowano w BIP z 10-dniowym opóźnieniem, tj. 11 kwietnia 2012 r.

Jako przyczynę niedotrzymania terminu Burmistrz Tadeusz Kowalski podał „zapomnienie” spowodowane długim *vacatio legis* ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 57-58)

4. Opublikowane przez Urząd informacje dla osób niesłyszących zostały podane wyłącznie w języku polskim, przez co mogły być dla części osób uprawnionych niezrozumiałe¹⁶.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ze względu na nieznajomość lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez część osób niesłyszących rzetelna realizacja obowiązku zamieszczania informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym wymaga zaprezentowania jej w formie zrozumiałej dla odbiorców, tj. np. nagranej w języku migowym.

Po rozważeniu zasadności poniesienia kosztu udostępnienia informacji nagranej w języku migowym o usługach świadczonych przez Urząd, z perspektywy czasu, który upłynął od wejścia w życie ustawy i braku klientów posługujących się językiem migowym, Burmistrz Tadeusz Kowalski uznał jego ponoszenie - przy braku środków na wiele innych zadań, których realizacji mieszkańcy oczekują - za nieracjonalne i nieuzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Burmistrza 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 nie wprowadzono do stosowania udokumentowanych (w formie pisemnej) wewnętrznych procedur dotyczących postępowania przy obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 24-28)

Do obsługi osób uprawnionych wyznaczono jednego pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku podinspektora Wydziału Organizacyjnego w POK. Osoba ta ukończyła potwierdzony zaświadczeniem sześćdziesięciogodzinny podstawowy kurs języka migowego. Obejmował on też najistotniejsze problemy w komunikowaniu się osób z wadą mowy i słuchu.

Obsługę osób niesłyszących przez tę osobę wpisano do zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 26-28)

Problematyka rozpoczęcia obowiązywania ustawy była przedmiotem jednego z cotygodniowych spotkań pracowników z Burmistrzem, organizowanych w ramach funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Na spotkaniu w dniu 4 kwietnia 2012 r. Sekretarz Gminy zgłosiła wniosek dotyczący potrzeby przeszkolenia dodatkowych osób w zakresie posługiwania się językiem migowym. Realizacji tego wniosku nie podjęto.

¹⁶ Dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem.

W ocenie Burmistrza szkolenie szerszego grona pracowników było niecelowe, ponieważ problem obsługi osób uprawnionych nie występował. Poza tym dostępni są tłumacze języka migowego znajdujący się na listach Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 33-34)

Osoby uprawnione, przy załatwianiu spraw w Urzędzie, miały umożliwiony (działający) dostęp do poczty elektronicznej, faksu, dokumentu elektronicznego poprzez e-PUAP oraz do komputera w POK.

Urząd nie oferował innych rozwiązań technicznych wspomagających komunikowanie się w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 26-28, 36-37)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Udostępnione w Urzędzie środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności usług dla osób uprawnionych posługujących się jedynie językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi rozwiązaniami technicznymi przydatnymi do komunikowania się w języku polskim, w Urzędzie nie udostępniono osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych, umożliwiających przekazywanie informacji w języku migowym. Zdaniem NIK mogło to ograniczać dostęp osób posługujących się językiem migowym do informacji i usług świadczonych przez Urząd. Aby osoby niesłyszące i niedosłyszące mogły 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 mogą być 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, instalowana np. w punktach informacyjnych lub miejscach obsługi osób uprawnionych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 24-28)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Burmistrza w zakresie zapewnienia przeszkolenia pracownika 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. Obsługa osób uprawnionych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 (do 19 września) prowadzono, według danych Urzędu, jedno postępowanie z udziałem dwóch osób uprawnionych. Sprawa dotyczyła aktów stanu cywilnego i przy pomocy pracownika posługującego się językiem migowym została pozytywnie załatwiona.

(akta kontroli, str. 26-28, 35, 53-54)

¹⁷ Stanowisko w tym zakresie zajął Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

W sprawie występujących utrudnień w realizacji przepisów ustawy oraz rozwiązań (prawnych, organizacyjnych) sprzyjających poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi Burmistrz Tadeusz Kowalski podał, że komunikowanie się z tymi osobami było sprawą marginalną w działalności Urzędu i nie występowały żadne utrudnienia. Jak wynika z danych, w gminnych placówkach oświatowych było łącznie dziewięć dzieci słabosłyszących.

Zdaniem Burmistrza, poprawie komunikowania się z osobami uprawnionymi w przyszłości może służyć wprowadzenie do polskich szkół nauki PJM. Jednakże powinno to być działanie Państwa, poprzedzone przygotowaniem kadry oraz przekazaniem dodatkowych środków na realizację tego zadania. Państwo powinno w tym zakresie realizować specjalne programy i je finansować.

(akta kontroli, str. 55-56)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano żadnej skargi związanej z obsługą przez Urząd osób posługujących się językiem migowym.

(akta kontroli, str. 29-32)

W budżecie Urzędu na lata 2012-2014 nie zaplanowano wydatków na obsługę osób uprawnionych. W latach 2011-2014 Urząd nie ponosił wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(akta kontroli str. 13-14, 26-28)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁸, wnosi o zwiększenie dostępności usług świadczonych przez Urząd dla osób uprawnionych, szczególnie w zakresie korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

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.

¹⁸ 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2014 r.

Kontroler
Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis