



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-06/2014

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 Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91228 z dnia 30 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Skarbowy w Rypinie, ul. Dojazdowa 10, 87-500 Rypin¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Ławicki, Naczelnik Urzędu od dnia 19 lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia² wywiązanie się Urzędu z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające ocenia przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Poza powszechnie stosowanymi środkami pozwalającymi na komunikowanie się: pocztą elektroniczną, faksem, elektroniczną skrzynką podawczą, Urząd nie udostępnił osobom trwale lub okresowo doświadczającym trudności w komunikowaniu się (dalej: „osoby uprawnione”) 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

Na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) zamieszczono³ informację o:

¹ Dalej: „Urząd”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ W dniu 2 kwietnia 2012 r.

- a) usłudze pozwalającej na komunikowanie się za pomocą: faksu, poczty elektronicznej oraz skrzynki podawczej⁴,
- b) prawie osoby uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z Urzędem,
- c) możliwości i warunkach korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza, tj. pośrednictwa tłumacza Polskiego Języka Migowego (PJM), Systemu Językowo-Migowego (SJM) oraz tłumacza przewodnika sposobu komunikowania się osób głuchoniemych (SKOGN),
- d) możliwości zapewnienia przez Urząd dostępu do świadczenia usług tłumacza lub tłumaczenia przez pracownika Urzędu; w załączniku zamieszczono formularz powiadomienia o chęci skorzystania ze świadczenia usług tłumacza.

W miejscu ogólnodostępnym w siedzibie Urzędu zamieszczono informację o wynikających z ustawy o języku migowym prawach przysługujących osobom uprawnionym, o treści takiej, jak na stronie internetowej. Miejsce, w którym zamieszczono informacje skierowane do osób uprawnionych, oznaczono graficznie symbolem ucha (biały znak na niebieskim tle). Informacja kierowana do osób niesłyszących nie była udostępniona w wersji nagranej w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zamieszczona w BIP, na stronie internetowej i w siedzibie Urzędu informacja kierowana do osób uprawnionych była niekompletna, nie informowała bowiem o możliwości udostępniania przez Urząd dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wniosek (art. 14 ust. 1 ustawy).

Ponadto informacji kierowanej do osób uprawnionych na stronie internetowej oraz w BIP do dnia 9 października 2014 r. nie oznaczono graficznie odpowiednim symbolem (znak ucha bądź migających dłoni). Na stronach internetowych ani w miejscu ogólnodostępnym Urzędu nie udostępniono tej informacji w wersji nagranej w języku migowym⁵. Tym samym informacja ta nie spełniała kryterium dostępności dla osób uprawnionych.

Najskuteczniejszą bowiem metodą komunikacji z osobami głuchymi – ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego – jest komunikacja poprzez język migowy. Informacja w języku polskim może być dla części niesłyszących niezrozumiała. Jednocześnie, aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja – dla łatwego jej odzyskania - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle).

Naczelnik Urzędu Pan Piotr Ławicki wyjaśnił m.in., że forma przekazania informacji o uprawnieniach wynikających z ustawy o języku migowym nie została sprecyzowana w przepisach prawa, a co za tym idzie decyzja w tej sprawie należy do organu administracji publicznej. W opinii Naczelnika Urzędu pisemna forma udostępnienia informacji jest jedną z dopuszczalnych form komunikowania się z osobami z dysfunkcją słuchu. Ponadto przepisy nie określają, w jakiej formie dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych powinny być sporządzone, aby spełniały warunek „dostępności” – co zdaniem wyjaśniającego powinno być sformułowane, np. w postaci otwartego katalogu dostępnych form dokumentów.

⁴ www.izba-skarbowa.bydgoszcz.pl/us/rypin (zakładka „skrzynka podawcza”).

⁵ 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.

(dowód: akta kontroli str. 45-49)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że istota nieprawidłowości polega na niepoinformowaniu osób uprawnionych o przysługującym im prawie do ubiegania się o udostępnienie dokumentów w formie dla nich dostępnej. Ze względu na szczególne potrzeby osób głuchych, jedyną zrozumiałą i najwłaściwszą formą udzielenia takich informacji jest komunikat w języku migowym. Informacja udzielona jedynie w języku polskim jest bowiem niezrozumiała dla części osób uprawnionych.

Graficzne oznaczenie w BIP informacji kierowanej do osób uprawnionych symbolem ucha (biały znak na niebieskim tle) zostało wprowadzone 9 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu faktycznego

Do pomocy w załatwianiu spraw w Urzędzie przez osoby uprawnione wyznaczono dwóch pracowników, którzy ukończyli szkolenie w zakresie posługiwania się PJM⁶. Obowiązki służbowe w tym zakresie zostały ustalone w ich kartach stanowisk pracy, a zajmowane przez nie pokoje były odpowiednio oznaczone graficznie.

(dowód: akta kontroli str. 16-29, 34)

Z wyjaśnień pracowników Urzędu wyznaczonych do obsługi osób uprawnionych wynikało, iż od czasu ukończenia kursu języka migowego nie uczestniczyli oni w żadnym szkoleniu w tym zakresie, ani kursie przypominającym. Nie mieli również kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym, ani też nie obsługiwali osób z dysfunkcją mowy i słuchu w sprawach należących do właściwości Urzędu. Żadna z osób uprawnionych nie deklarowała chęci skorzystania z jej pomocy przy załatwianiu spraw.

(dowód: akta kontroli str. 30-33)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności dla osób uprawnionych posługujących się jedynie językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks) Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających komunikację audiowizualną i nawiązanie kontaktu w języku migowym⁷.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w przypadku rzeczywistego korzystania z usługi w Urzędzie przez osoby uprawnione zostaną podjęte adekwatne działania mające na celu uwzględnienie potrzeb tych osób. Dotychczasowy brak zapotrzebowania na takie usługi oraz konieczność ponoszenia innych wydatków niezbędnych do funkcjonowania Urzędu sprawia, że wydatkowanie środków finansowych na inne środki komunikowania się byłoby niecelowe. Mając na uwadze treść art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym uznano, że realizacja ustawy nie wymaga wydatkowania dodatkowych środków finansowych. Wobec powyższego Urząd nie dokonał

⁶ W 2011 r. - pierwszy poziom elementarnego kursu języka migowego dla pracowników służb społecznych, zorganizowany przez Polski Związek Głuchych - Centrum Edukacji Języka Migowego.

⁷ 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/aktualności/archiwum-aktualności/go:1/art371.html>

udokumentowanej analizie kosztów związanych z obsługą osób uprawnionych z zastosowaniem środków audiowizualnych.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 42-43)

Zdaniem NIK, 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 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 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.

2. Zdaniem NIK, mając na uwadze standard nr 10 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸, zasadnym byłoby wprowadzenie do stosowania wewnętrznych procedur określających sposób załatwiania spraw przez osoby uprawnione. Zgodnie z wymienionym standardem procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd nie był przygotowany do udostępnienia osobom uprawnionym technicznych środków wspierających komunikowanie się⁹. Co prawda w toku kontroli NIK nie stwierdzono przypadków zgłoszenia zapotrzebowania na korzystanie z usług w tym zakresie, jednak podjęte działania – w ocenie NIK – nie były wystarczające dla ułatwienia obsługi tej grupy osób niesłyszących, dla których język migowy jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Powoduje to, że rzeczywiste potrzeby osób uprawnionych mogą pozostać nieujawnione.

3. Obsługa osób uprawnionych

Opis stanu faktycznego

W okresie od października 2011 r. do 24 października 2014 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub inne skargi i wnioski dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych. Nie stwierdzono także postępowań prowadzonych w tym okresie przez Urząd w sprawach dotyczących osób uprawnionych. W ocenie Pana Piotra Ławickiego, Naczelnika Urzędu podjęte przez Urząd działania zabezpieczyły potrzeby osób uprawnionych i nie występowały żadne utrudnienia w realizacji ustawy o języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 35, 39-40)

W planach finansowych Urzędu na lata 2012-2014 nie planowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych (szczególnie na pokrycie kosztów usług tłumaczenia) i nie ponoszono w tym okresie wydatków na ten cel. W roku 2011

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹ W szczególności określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o języku migowym.

poniesiono wydatek w wysokości 800 zł na pokrycie kosztów kursu języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w razie zaistnienia zdarzenia wymagającego wydatkowania środków finansowych na zakup usługi w celu realizacji obowiązku wynikającego z ustawy o języku migowym Urząd może dokonać stosownych przesunięć środków w ramach ustalonych planów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 35)

W związku z brakiem postępowań prowadzonych wobec osób uprawnionych Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny cząstkowej w badanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁰, zwanej dalej „ustawą o NIK”, 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.

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.

Kontroler
Sławomir Kierat
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.