



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-07/2014  
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](mailto: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 91229 z dnia 30 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Skarbowy w Grudziądzu, ul. Droga Łąkowa 23, 86-300 Grudziądz<sup>1</sup>.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Pani Elżbieta Pokrzywnicka, 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, ocenia<sup>2</sup> 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”) zamieszczono<sup>3</sup> informację o:

a) usłudze pozwalającej na komunikowanie się za pomocą: faksu, poczty elektronicznej oraz skrzynki podawczej<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Dalej „Urząd”.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> W dniu 27 kwietnia 2012 r.

<sup>4</sup> [www.izba-skarbowa.bydgoszcz.pl/us/grudziadz](http://www.izba-skarbowa.bydgoszcz.pl/us/grudziadz) (zakładka „skrzynka podawcza”).

- 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 ogólnodostępnych miejscach budynku Urzędu, na tablicy ogłoszeń w holu w miejscu widocznym dla klientów, zamieszczono informację o prawach przysługujących osobom uprawnionym, w realizacji obowiązków wynikających z ustawy o języku migowym<sup>5</sup> 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. Adres e-mail wskazany na stronie internetowej Urzędu był w toku kontroli NIK aktywny i pozwalał na prowadzenie korespondencji z osobami uprawnionymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-21, 76-77)

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 o języku migowym).

Ponadto informacji kierowanej do osób uprawnionych nie oznaczono na stronie internetowej oraz w BIP graficznie odpowiednim symbolem (znak ucha bądź migających dłoni), ani też nie udostępniono jej w wersji nagranej w języku migowym<sup>6</sup>. Tym samym informacja ta nie spełniała kryterium dostępności dla wszystkich 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 odszukania - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle).

Naczelnik Urzędu Pani Elżbieta Pokrzywnicka wyjaśniła, że forma przekazania informacji o uprawnieniach wynikających z ustawy o języku migowym nie została sprecyzowana w przepisach prawa, a co za tym idzie decyzją w tej sprawie należy do organu administracji publicznej. W opinii Naczelnik Urzędu pisemna forma udostępnienia informacji jest jedną z dopuszczalnych form komunikowania się z dysfunkcją słuchu i daje ona możliwość dotarcia z informacją do szerokiego grona osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 78-84)

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.), dalej: „ustawa o języku migowym”.

<sup>6</sup> 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.

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

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

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

W Urzędzie nie wprowadzono do stosowania wewnętrznych procedur określających sposób załatwiania spraw przez osoby uprawnione. Kierownik Działu Obsługi Bezpośredniej Pani Adriana Roszkowska wyjaśniła, że sposób załatwiania spraw osób uprawnionych wynika wprost z ustawy o języku migowym. Dodatkowo na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Urzędu zamieszczono informacje na temat dostępnej usługi pozwalającej na komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

Do pomocy w załatwianiu spraw w Urzędzie przez osoby uprawnione wyznaczono jednego pracownika, który ukończył szkolenie w zakresie posługiwania się PJM<sup>7</sup>. W zakresie obowiązków tej osoby nie wskazano bezpośrednio udzielania pomocy w załatwianiu spraw urzędowych osobom uprawnionym. Podstawowym zadaniem realizowanym przez pracownika była ewidencja podatników i płatników podatków oraz płatników składek ubezpieczeniowych. Naczelnik Urzędu poleciła pracownikowi udzielanie pomocy osobom uprawnionym po odbyciu przez niego kursu języka migowego, jednak z uwagi na brak zainteresowania osób uprawnionych możliwością korzystania z takiej pomocy nie zostało to wyszczególnione w zakresie jego obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 26-29, 22-25)

Z wyjaśnień pracownika Urzędu wyznaczonego do obsługi osób uprawnionych wynikało, iż od czasu ukończenia kursu języka migowego nie uczestniczył on w żadnym szkoleniu w tym zakresie, ani kursie przypominającym. Nie miał również kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym, ani też nie obsługiwał osób z dysfunkcją mowy i słuchu w sprawach należących do właściwości Urzędu. Żadna z osób uprawnionych nie deklarowała chęci skorzystania z jego pomocy przy załatwianiu spraw. Także współpracownicy zajmujący się obsługą podatników nie zgłaszali mu potrzeby udzielenia pomocy osobie uprawnionej.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

W Urzędzie nie wydzielono i nie oznaczono stanowiska lub pomieszczenia do obsługi osób z deficytem słuchu. W *Sali Obsługi Podatników* było jedno ze *Stanowisk Obsługi Bezpośredniej* - zajmowane przez pracownika posługującego się PJM. Oprócz środków wspierających komunikowanie udostępnianych osobom uprawnionym, realizację zadań Urzędu wspierał dostępny dla ogółu podatników system e-deklaracje umożliwiający składanie deklaracji podatkowych przez internet. Innym systemowym rozwiązaniem ułatwiającym kontakt z Urzędem była Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej epuap.gov.pl, przy

<sup>7</sup> W 2011 r. - pierwszy poziom elementarnego kursu języka migowego dla pracowników służb społecznych, zorganizowany przez Polski Związek Głuchych - Centrum Edukacji Języka Migowego.

wykorzystaniu której można składać skargi i wnioski oraz zgłaszać rozpoczęcie, zawieszenie i zakończenie działalności gospodarczej. Wymienione elektroniczne formy komunikacji z Urzędem były promowane na stronie internetowej Urzędu oraz poprzez organizowanie szkoleń i udział w szkoleniach zewnętrznych<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 32-50, 22-25)

Urząd nie dysponował wzorami, wnioskami, formularzami i instrukcjami dostępnymi (zrozumiałymi) dla osób uprawnionych, tłumaczonymi bądź zapisanymi w wersji uproszczonej. Według wyjaśnień Kierownika Działu Obsługi Bezpośredniej, w Urzędzie korzystano w tym zakresie z rozwiązań systemowych. Na stronie internetowej informowano podatników o dostępności wzorów formularzy podatkowych i instrukcjach ich wypełniania, o zmianach w przepisach podatkowych i ich wykładni - zawartej na stronach Ministerstwa Finansów. Ponadto w zakładce *Informacje dla podatników* Urząd zamieszczał materiały zawierające instrukcje, objaśnienia dotyczące załatwiania spraw (karty informacyjne) oraz informacje dotyczące przepisów podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 51-52)

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 nawiązanie kontaktu.

Pani Iwona Mańczak-Głowacka - I Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła, że zasadnym i możliwym do zrealizowania w Urzędzie wsparciem w komunikowaniu się byłyby filmy z nagraniem tłumaczeniem w języku migowym. Jednak od 2015 r. dysponentem środków budżetowych będzie Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy i od niego będzie zależało wydatkowanie środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

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 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.

2. Zdaniem NIK, mając na uwadze standard nr 4 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>9</sup>, zasadnym byłoby pisemne określenie zadań pracownika wyznaczonego do obsługi osób uprawnionych. Zgodnie bowiem z wymienionym standardem należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka

<sup>8</sup> W tym zorganizowanym przez Urząd Miejski w Grudziądzu w dniu 6 marca 2014 r. spotkaniu z osobami niepełnosprawnymi, w którym uczestniczyły m.in. osoby niesłyszące oraz tłumacz języka migowego

<sup>9</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

z nimi związanego. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Według Kierownika Działu Obsługi Bezpośredniej w Urzędzie, w zakresie obowiązków wyznaczonej osoby nie wymieniono zadania związanego z obsługą osób uprawnionych, albowiem uznano to za zadanie marginalne.

(dowód: akta kontroli str. 22-28)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd nie był przygotowany do udostępnienia osobom uprawnionym technicznych środków wspierających komunikowanie się<sup>10</sup>. Co prawda w toku kontroli NIK nie stwierdzono przypadków zgłaszania 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 10 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.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

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 poniesiono wydatek w wysokości 400 zł na pokrycie kosztów kursu języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 55-70)

Główny Księgowy Urzędu Pan Zbigniew Gołąb wyjaśnił, że w razie konieczności zakupu usługi w celu realizacji obowiązku wynikającego z ustawy o języku migowym istnieje możliwość jego sfinansowania z kwot zaplanowanych na tłumaczenia z języków obcych lub dokonania odpowiedniego przeniesienia środków w planie.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

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 Kontroli<sup>11</sup>, 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.

<sup>10</sup> W szczególności określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o języku migowym.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

## 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 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

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 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.

Bydgoszcz, dnia        grudnia 2014 r.

Kontroler  
Sławomir Kierat  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*