



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-016-10/2014

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/105 – Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91251 z dnia 3 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim, ul. Słowackiego 8, 87-700 Aleksandrów Kujawski ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wioletta Wiśniewska, Starosta Aleksandrowski ²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starostwo nie było wystarczająco przygotowane do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Upowszechnienie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się nastąpiło dopiero w trakcie kontroli, mimo że przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴, nakładające na organy administracji publicznej obowiązek upowszechnienia takich informacji, weszły w życie 1 kwietnia 2012 r.

Osobom uprawnionym nie dostarczono w pełni zrozumiałej i kompletnej informacji o przysługujących im prawach, tj. podano ją tylko w języku polskim, z pominięciem języka migowego. Ograniczony był też zakres oferowanych przez Starostwo środków wspierających komunikowanie się. Starostwo nie było przygotowane do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi. Nie stosowano rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się i wymianę informacji w języku migowym. Osobom uprawnionym nie stworzono zatem oczekiwanych warunków, zapewniających samodzielne załatwienie przez nich sprawy w urzędzie.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm. (dalej: „ustawa o języku migowym”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W dniu 10 listopada 2014 r. (w trakcie kontroli NIK) w Starostwie, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, upowszechniono informację o usługach pozwalających na komunikowanie się oraz o sposobach realizacji ustawy o języku migowym w Biuletynie Informacji Publicznej⁵, na stronie internetowej oraz w miejscach ogólnodostępnych w swojej siedzibie. Informację zamieszczono także w siedzibach jednostek organizacyjnych powiatu aleksandrowskiego, to jest w Powiatowym Urzędzie Pracy⁶ oraz w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie⁷. Wraz z upowszechnieniem ww. informacji pomieszczenia, w których pracowały osoby wyznaczone do obsługi osób uprawnionych, oznaczono graficznie symbolami ucha i dwóch dłoni.

(dowód: akta kontroli str. 3-13, 39-41, 66-73)

Zgodnie ze statutem PCPR⁸, zadania powiatu aleksandrowskiego⁹ - przewidziane w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰ - należały do PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 14-19)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W siedzibie oraz na stronach internetowych Starostwa do dnia 10 listopada 2014 r. nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Tym samym Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Starosta nie wywiązał się również z określonego w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się.

Starosta Aleksandrowski Pani Wioletta Wiśniewska wyjaśniła, że przyczyną nieupowszechnienia do czasu kontroli informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się był fakt, że nie odnotowano przypadku obsługi przez Starostwo osób głuchoniemych.

(dowód: akta kontroli str. 36-38)

2. Zamieszczone w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej informacje o rozwiązaniach technicznych umożliwiającym kontakt (poczta elektroniczna, faks) były adresowane do ogółu odbiorców posługujących się językiem polskim, a tym samym nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. 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). Z kolei, ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być również dostępna

⁵ Dalej: „BIP”.

⁶ Dalej: „PUP”, z siedzibą przy ul. Przemysłowej 1 w Aleksandrowie Kujawskim.

⁷ Dalej: „PCPR”, z siedzibą przy ul. Słowackiego 8 w Aleksandrowie Kujawskim.

⁸ Załącznik do uchwały Nr XIII/185/2012 Rady Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Aleksandrowie Kujawskim.

⁹ Dalej: „Powiat”.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm. - dalej: „ustawa o rehabilitacji”.

w wersji tłumaczonej na język migowy¹¹. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Informacje o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach ze Starostwem, w tym o środkach wspierających komunikowanie się, zamieszczono w siedzibie oraz na stronach internetowych Starostwa dopiero w toku kontroli NIK. Treść komunikatu sporządzonego w języku polskim i zamieszczonego 10 listopada 2014 r., w siedzibie i na stronach internetowych, oznaczono znakami graficznymi ucha i dwóch dłoni.

(dowód: akta kontroli str. 20-35)

3. Starosta nie zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru¹², upowszechnienia w BIP, na stronie internetowej oraz w miejscu ogólnodostępnym siedziby jednostek organizacyjnych Powiatu, tj. PCPR i PUP, informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się. Obowiązek upowszechniania tych informacji wynikał z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o języku migowym. Informację taką Kierownik PCPR i dyrektor PUP zamieścili dopiero w trakcie kontroli NIK (w PCPR 12 listopada 2014 r., a w PUP 6 listopada 2014 r. na stronie internetowej oraz 13 listopada 2014 r. w BIP).

(dowód: akta kontroli str. 20-32, 42-47)

Starosta stwierdził, że przyczyną nieupowszechnienia do czasu kontroli informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się był fakt, że nie odnotowano przypadku obsługi przez PCPR i PUP osób głuchoniemych.

(dowód: akta kontroli str. 48-50)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starosty 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 Starostwie przez osoby uprawnione wyznaczono dwóch pracowników, z których jeden ukończył szkolenie w zakresie posługiwania się PJM¹³, a drugi nabył umiejętności w posługiwaniu się SJM¹⁴ w ramach studiów pierwszego stopnia w specjalizacji Resocjalizacja z profilaktyką społeczną. Obowiązki służbowe z tym związane zostały ustalone w formie aneksu do zakresu czynności, a zajmowane przez ww. osoby pomieszczenia zostały w trakcie kontroli NIK odpowiednio oznaczone graficznie.

W Starostwie funkcjonował adres e-mailowy, który pozwalał na prowadzenie korespondencji z osobami uprawnionymi.

¹¹ 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.

¹² Na podstawie § 4 załącznika do uchwały Rady Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim nr XII/185/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu PCPR w Aleksandrowie Kujawskim oraz § 15 uchwały Rady Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim nr XII/163/2012 z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Aleksandrowie Kujawskim oraz § 9 ust.2 załącznika do uchwały Rady Powiatu nr XXV/380/2013 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego w Starostwie Powiatowym w Aleksandrowie Kujawskim.

¹³ W 2011 r. - podstawowy kurs języka migowego zorganizowany przez Akademię Pro Europa (placówkę prowadzoną przez Fundację Pro Europa z siedzibą w Toruniu).

¹⁴ PJM – polski język migowy, SJM – system językowo-migowy.

(dowód: akta kontroli str. 51-55)

Z wyjaśnień pracowników Starostwa 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 Starostwa. Żadna z osób uprawnionych nie deklarowała chęci skorzystania z jej pomocy przy załatwianiu spraw.

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Udostępnione przez Starostwo środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności informacji i usług świadczonych przez Starostwo dla osób uprawnionych posługujących się jedynie językiem migowym. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks), Starostwo¹⁵ nie oferowało osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających komunikację audiowizualną i nawiązanie kontaktu w języku migowym¹⁶. Z wyjaśnień Starosty wynikało, iż w celu poprawy kontaktu z osobami uprawnionymi jednym z najlepszych rozwiązań byłoby wsparcie poprzez tablice wyświetlające tekst oraz filmy z nagraniem tłumaczeniem w języku migowym, pod warunkiem jednak przyznania na ten cel środków z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 60-63, 36-38)

W ocenie NIK, jeśli 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. 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. Izba zwraca uwagę na fakt, że pracownicy wyznaczeni do obsługi osób uprawnionych od czasu ukończenia szkolenia w posługiwaniu się językiem migowym, nie mieli możliwości utrwalenia lub poszerzenia zdobytych umiejętności m.in. poprzez kursy dokształcające. Zdaniem NIK ewentualne powierzenie usługi tłumaczenia pracownikowi, który odbył wyłącznie kurs elementarny, bądź nabył podstawowe umiejętności komunikowania się w trakcie studiów, nie zapewnia sprawnego komunikowania się, a zatem jakości obsługi osób uprawnionych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty Aleksandrowskiego w zakresie wprowadzenia oraz 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.

¹⁵ a także PCPR i PUP.

¹⁶ 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>

3. Obsługa osób uprawnionych

W okresie od października 2011 r. do 20 listopada 2014 r. do Starostwa¹⁷ nie wpłynęły skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub inne skargi i wnioski dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych. W latach 2011-2014 (do 30 września) Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności, znajdujący się w strukturze Urzędu, wydał łącznie 263 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w zakresie zaburzeń głosu, mowy i chorób słuchu¹⁸, z tego 196 osobom powyżej 16 roku życia oraz 67 takich orzeczeń osobom przed 16 rokiem życia¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 74-87)

Z wyjaśnień Przewodniczącej Zespołu wynikało, że osoby uprawnione w kontaktach z Zespołem korzystały z pomocy osoby przybranej i pracownika posługującego się językiem migowym²⁰, a osoby poniżej 16 roku życia – z pomocy ich opiekunów prawnych. Zespół nie dysponował dokumentami w formie dostępnej dla osób uprawnionych, nie planował wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych i nie ponosił w badanym okresie wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 90-93)

W budżecie Powiatu (w rezerwie ogólnej) zaplanowano wydatki dotyczące obsługi osób uprawnionych, tj. 1 350 zł w 2012 r., 1 500 zł w 2013 r. i 1 000 zł w 2014 r.²¹ Według wyjaśnień Starosty były one przeznaczone na wynagrodzenie tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Starostwo²² nie poniosło w badanym okresie żadnych wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 74-79)

Najwyższa Izba Kontroli, wskutek braku w kontrolowanym okresie udokumentowanych przypadków obsługi osób uprawnionych przez pracowników Urzędu, odstępuje od oceny w powyższym 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 Kontroli²³, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o zwiększenie dostępności usług świadczonych przez Starostwo dla osób uprawnionych, szczególnie w zakresie korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

¹⁷ A także do PCPR i PUP.

¹⁸ Sprawy oznaczone symbolem 03-L, według § 32 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności – Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

¹⁹ Z rejestrów orzeczeń nie wynikało, czy oraz ile spraw dotyczyło osób uprawnionych.

²⁰ Członek Zespołu zatrudniony na umowę zlecenie, posiadający zaświadczenie Polskiego Związku Głuchych z 20 grudnia 2011 r. o zaliczeniu II poziomu elementarnego kursu języka migowego.

²¹ PCPR i PUP nie planowały środków na ww. cel.

²² Także PCPR i PUP.

²³ 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
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 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