



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-028-01/2014
P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Katowicach
Kontroler	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91679 z dnia 01.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze ¹ , ul. Szczęść Boże nr 18, 41 – 800 Zabrze
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cyprian Surma, pełniący obowiązki Dyrektora Oddziału (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² jako niewystarczające przygotowanie Oddziału ZUS do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Oddział dysponował wprawdzie rozwiązaniami umożliwiającymi komunikowanie się za pośrednictwem poczty elektronicznej, za pomocą formularza kontaktowego zapytania ogólnego, rozmowy z konsultantem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³ za pośrednictwem czatu lub komunikatora internetowego, nie wywiązał się jednak z obowiązku odpowiedniego upowszechniania informacji o możliwości korzystania z tych rozwiązań przez osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się⁴. Żadne ze stosowanych w Oddziale rozwiązań technicznych nie umożliwiło wymiany informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Do dnia kontroli NIK, Oddział nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych.

Obsługę osób uprawnionych przeprowadzano w Oddziale z udziałem pracowników posługujących się językiem migowym. Pozytywny wpływ na poprawę obsługi osób niesłyszących miało samoobsługowe urządzenie informacyjne (tzw. Urzędomat) udostępnione klientom Oddziału.

¹ Zwany dalej „Oddziałem”

² 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.

³ Zwany dalej „ZUS”.

⁴ Zwane dalej „osobami uprawnionymi”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

1.1. Oddział nie prowadził własnych stron internetowych. Zarówno serwis internetowy⁵ jak i Biuletyn Informacji Publicznej⁶ prowadzone i obsługiwane były przez Centralę ZUS w Warszawie. Na ww. stronach internetowych zamieszczono ogólne informacje o numerach telefonów i adresach poczty elektronicznej, a także o możliwości kontaktu z konsultantem ZUS za pośrednictwem czatu oraz poprzez komunikator internetowy. Nie zamieszczono natomiast informacji o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁷. Informacji tych nie zamieszczono również w siedzibie Oddziału.
(dowód: akta kontroli str. 18)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W siedzibie Oddziału oraz na stronach internetowych ZUS, do czasu nin. kontroli NIK (18 wrzesień 2014 r.), nie zamieszczono informacji o prawach przysługujących osobom uprawnionym oraz warunkach i zasadach korzystania z tych praw, wynikających m.in. z art. 7 ust. 1, art. 10 ust.1 i art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym. Tym samym Dyrektor Oddziału nie wywiązał się z określonego w art. 14 ust. 2 ww. ustawy, obowiązku zamieszczenia w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych niezbędnych informacji o sposobach realizacji ustawy.

Dyrektor Oddziału nie wywiązał się również z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usług pozwalających na kontaktowanie się. Zamieszczone na stronie internetowej ZUS informacje o środkach wspierających komunikowanie się (poczta elektroniczna, rozmowa telefoniczna z konsultantem z wykorzystaniem czatu lub komunikatora internetowego) były adresowane do ogółu odbiorców ale nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. NIK zauważa, iż aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja taka – 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 taka powinna być dostępna również w wersji tłumaczonej na język migowy⁸. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Na podstronie ZUS dotyczącej Oddziału podano natomiast tylko numery telefonu do Centrali Obsługi Telefonicznej ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 12)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału podał m.in, że Oddział nie posiada kompetencji związanych z administrowaniem stron internetowych ZUS (serwis

⁵ www.zus.pl

⁶ www.zus.pl.bip, zwana dalej „BIP”

⁷ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm., zwana dalej „ustawą o języku migowym”.

⁸ 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.

internetowy i BIP). Dalej w wyjaśnieniu podano, że „...administratorowi strony (Centrali ZUZ) została zasygnalizowana konieczność poszerzenia treści prezentowanych na stronach internetowych Zakładu o informacje wynikające z zapisów przedmiotowej ustawy (o języku migowym)”. Odnośnie informacji zamieszczonych w siedzibie Oddziału Dyrektor wyjaśnił, że poszczególne stanowiska opisano tematycznie, a system kierowania ruchem klientów jest wyposażony w świetlne i dźwiękowe przywoływanie do stanowisk, co zdaniem Dyrektora sprzyja właściwej komunikacji z osobami uprawnionymi.

(dowód: akta kontroli str. 18)

NIK wskazuje, że w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, realizacja obowiązku upowszechniania informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, obciąża organ administracji publicznej, tj. również wchodzące w skład ZUS, w myśl art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹, terenowe jednostki organizacyjne ZUS, rozstrzygające w drodze decyzji administracyjnych, a wewnętrzna organizacja ZUS nie zwalnia z realizacji zadań ustawowych. Podobnie, obowiązek informowania osób uprawnionych (w sposób dla nich dostępny) o przysługujących im prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw wynika wprost z ustawy o języku migowym i jego stosowanie ma charakter obligatoryjny. Należy również zauważyć, że w myśl postanowień regulaminu organizacyjnego ZUS, do podstawowych zadań Oddziału należy m.in. obsługa klientów we wszystkich sprawach z zakresu jego działalności, a także prawidłowe, efektywne i sprawne realizowanie wyznaczonych zadań i procesów oraz współpraca z komórkami organizacyjnymi Centrali w zakresie ich optymalizacji (§ 31 pkt 1 i 10 regulaminu).

W toku niniejszej kontroli w Sali Obsługi Klientów na tablicy informacyjnej oznaczonej symbolem przekreślonego białego ucha na niebieskim tle, umieszczono informację o możliwości skorzystania nieodpłatnie z pośrednictwa tłumacza języka migowego w kontakcie z ZUS. O chęci skorzystania z ww. usługi osoby niesłyszące i mające trudności w komunikowaniu się były zobowiązane powiadomić Oddział z trzydniowym wyprzedzeniem. Ponadto na tablicy zamieszczono wyciąg z rejestru tłumaczy języka migowego z województwa śląskiego oraz tekst ustawy o języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 20 – 21)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli działalność¹⁰ Oddziału w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się, ocenia jako nierzetelną i niespełniającą wymogów ustawy o języku migowym.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Oddziale nie zostały wprowadzone wewnętrzne procedury określające sposób załatwiania spraw osób uprawnionych. Nie wyznaczono również stałych dyżurów tłumacza języka migowego i nie prowadzono współpracy z takim tłumaczem.

(dowód: akta kontroli str. 40-42)

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

¹⁰ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do czasu kontroli NIK

Do pomocy w załatwianiu spraw osób uprawnionych wyznaczono dwóch pracowników Oddziału, zatrudnionych na stanowiskach w Sali Obsługi Klientów. Osoby te odbyły szkolenia z zakresu posługiwania się językiem migowym, w tym jedna osoba ukończyła w 2013 r., potwierdzone zaświadczeniem 3-stopniowe szkolenie z Systemu Językowo-Migowego w wymiarze 180 godzin, a druga w 2010 r. ukończyła, również potwierdzone zaświadczeniem II poziom doskonalącego kursu języka migowego dla pracowników służb społecznych w wymiarze 60 godzin. Ponadto w podległych jednostkach Oddziału zatrudnionych było trzech pracowników, którzy ukończyli kursy z zakresu języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 22-29)

W wyjaśnieniach pracownicy ci wskazali na istotną przydatność znajomości języka migowego, ponieważ ułatwia to nawiązanie kontaktu z osobami uprawnionymi i pomaga w załatwieniu sprawy w ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 29 – 37)

Dyrektor Oddziału podał, że w celu wywiązania się Oddziału z obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej w ustawie o języku migowym, m.in. na Sali Obsługi Klientów wdrożono System Kierowania Ruchem Klientów. System ten wyposażono w funkcję wizualno-fonicznego przywołania klientów do poszczególnych stanowisk, co zdaniem Dyrektora było pomocne dla osób z niepełnosprawnością słuchu i wzroku. Ponadto w Oddziale zainstalowano samoobsługowe urządzenie informacyjne, tzw. „Urzędomat”, umożliwiający pozyskiwanie informacji, wyposażone w funkcję regulacji głośności słuchawek i głośnika.

(dowód: akta kontroli str. 16 – 19)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Oddział ZUS nie udostępnił osobom uprawnionym rozwiązań technicznych wskazanych w art. 3 pkt 5 lit. b, c ustawy o języku migowym, umożliwiających przesyłanie wiadomości tekstowych z wykorzystaniem SMS i MMS oraz komunikację audiowizualną, a pozostałe udostępnione środki wspierające komunikowanie się w ograniczonym stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych posługujących się językiem migowym. Ponadto korzystanie z alternatywnych form komunikowania się osób niesłyszących z Oddziałem utrudniał brak właściwego upowszechniania informacji o takiej możliwości.

NIK zwraca uwagę, że aby osoby niesłyszące i niedosłyszące mogły aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji, w szczególności w języku migowym. Bez zastosowania rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu takich osób są niedostępne. Wykorzystanie rozwiązań technicznych do przekazu informacji w języku migowym, z udziałem posługującego się tym językiem pracownika lub profesjonalnego tłumacza, jest rozwiązaniem zapewniającym swobodne porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się, a jednocześnie likwiduje konieczność zgłaszania chęci skorzystania ze świadczenia usług tłumacza przed tym zdarzeniem¹¹. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego

¹¹ 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>

wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna, wykorzystując istniejące, nowoczesne rozwiązania techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 40-4142 i 44 – 45)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli działania Oddziału w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi, ocenia jako niewystarczające.

3. Obsługa osób uprawnionych.

3.1. W okresie od października 2011 r. do czasu niniejszej kontroli (1 września 2014 r.), do Oddziału nie wpłynęły skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 49)

3.2. W latach 2012 – 2014 (do 18 września) w Oddziale nie prowadzono odrębnej ewidencji postępowań realizowanych na rzecz osób uprawnionych. W wyjaśnieniach Zastępcy Naczelnika Wydziału Obsługi Klienta i Korespondencji podała, że według szacunkowych danych osoby niesłyszące lub niedosłyszące zgłaszają się w Oddziale sporadycznie, dwa – trzy razy w miesiącu, a bywają także miesiące w których osoby z dysfunkcją słuchu nie zgłaszają się w ogóle. Jak podano w wyjaśnieniu, najczęściej osobom z dysfunkcją słuchu towarzyszyła osoba przybrana, posługująca się językiem migowym.

Osobom uprawnionym w załatwieniu spraw pomagali pracownicy Oddziału posługujący się językiem migowym. Nie korzystano natomiast z usług tłumacza języka migowego, gdyż żadna z osób uprawnionych nie wystąpiła z wnioskiem w tej sprawie. NIK zauważa przy tym, że brak takich wniosków mógł wynikać z niepoinformowania przez Oddział osób uprawnionych o przysługujących im prawach i rozwiązaniach wspierających komunikację.

(dowód: akta kontroli str. 38 – 42)

Na podstawie analizy 10 spraw oznaczonych kodem choroby H90¹² z 32 takich spraw Oddziału załatwianych w 2014 r. przez lekarzy orzeczników, ustalono, że w 3 przypadkach osoby badane posługiwały się językiem migowym i każdej z tych osób towarzyszyła osoba przybrana, która pełniła rolę tłumacza. Analizowane sprawy były załatwiane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 50 – 58)

3.3. Według planów finansowym Oddziału, na lata 2012-2013 nie przewidywano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych, natomiast na 2014 r. zaplanowano wydatek w kwocie 224,40 zł na sfinansowanie usługi tłumacza migowego.

W latach 2011 – 2014 (do dnia kontroli), Oddział nie poniósł wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 59 – 62)

Według wyjaśnienia Dyrektor Oddziału w związku z niewielką liczbą spraw załatwianych z udziałem osób uprawnionych nie stwierdzono utrudnień w realizacji ustawy o języku migowym i nie można wskazać obszarów, co do których zachodziłaby konieczność wprowadzenia dodatkowych rozwiązań prawnych lub

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

¹² głuchota przewodzeniowa

organizacyjnych sprzyjających poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi. Podał także, że planowane jest przeprowadzenia wśród członków Polskiego Związku Głuchych ankiety umożliwiającej rozeznanie potrzeb osób uprawnionych w kontekście wprowadzenia ewentualnych nowych rozwiązań sprzyjających komunikowaniu się z tą grupą klientów ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹³, wnosi o **podjęcie działań w celu zwiększenia dostępności dla osób posługujących się językiem migowym usług świadczonych przez Oddział ZUS.**

IV. 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 Katowicach.

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.

Katowice, dnia 28 listopada 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Doradca ekonomiczny
Halina Zapletal
Kontroler nadzorujący**

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.