



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-028-05/2014
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 Marian Dłucik główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91700 z dnia 17 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Zawierciu¹, ul. Sienkiewicza 34, 42-400 Zawiercie.

Kierownik jednostki kontrolowanej Rafał Krupa, Starosta Zawierciański².

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ jako niewystarczające przygotowanie Starostwa do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, w Staostwie nie udostępniono osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się⁴ innych technicznych środków wsparcia w porozumiewaniu się, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Do czasu kontroli NIK, Starostwo nie dysponowało tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanych do osób uprawnionych.

Starosta nie wywiązał się zatem z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się⁵ i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁶.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach ze Starostwem NIK wskazuje przeszkolenie pięciu pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

¹ Zwane dalej „Starostwem” lub „Urzędem”.

² Zwany dalej „Starostą”.

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 Zwanym dalej „osobami uprawnionymi”.

⁵ Za 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.

⁶ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm., zwaną dalej „ustawa o języku migowym”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

Na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa zamieszczono jedynie ogólne informacje o numerach faksów i adresach poczty elektronicznej Urzędu oraz o możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem elektronicznego biura obsługi interesanta.

(Dowód: akta kontroli str. 4-9, 10-12)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 9 ust. 3, w związku z ust. 4, ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania w Biuletynie Informacji Publicznej⁷ oraz na stronach internetowych, informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się przy załatwianiu spraw przez osoby uprawnione w Urzędzie. W BIP⁸ i w serwisie internetowym Starostwa⁹ a także w miejscu ogólnie dostępnym nie zamieszczono również pozostałych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Tym samym Starosta nie dopełnił obowiązku określonego w art. 14 ust. 2 ww. ustawy.

Brakujące informacje o możliwości skorzystania przy załatwianiu spraw w Starostwie z pomocy osoby przybranej oraz tłumacza języka migowego¹⁰, zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK (25 września 2014 r.), tj. ponad 2 lata i 5 miesięcy po wejściu w życie ustawy, lecz były one niekompletne. Nie zawarto tam bowiem zapisów wskazujących na możliwość udostępnienia przez Starostwo, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w dostępnej dla tych osób formie, o której mowa w art. 14 ust 1 ustawy o języku migowym.

Zarząd Powiatu również nie zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru, upowszechnienia na stronach internetowych podległego mu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie¹¹ informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się. Braki te uzupełniono w toku kontroli NIK (w dniu 23 września 2014 r.)

(Dowód: akta kontroli str. 13-16, 19-23)

Przyczyną niewywiązania się z ustawowego obowiązku upowszechnienia informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się, według wyjaśnienia Starosty, było niedopatrzenie ze strony pracowników Starostwa.

(Dowód: akta kontroli str. 17)

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa informacje o środkach wspierających komunikowanie się (numery faksu, adresy poczty elektronicznej, elektroniczna obsługa interesanta) były adresowane do ogółu odbiorców i 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 ta

⁷ Zwany dalej „BIP”

⁸ <http://www.bip.zawiercie.powiat.finn.pl>.

⁹ <http://www.zawiercie.powiat.pl>

¹⁰ Chęć skorzystania z usługi tłumacza migowego należało zgłosić z trzy dniowym wyprzedzeniem.

¹¹ Zwane dalej „PCPR”

powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy¹². Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy, udostępnieniu tłumacza języka migowego na wniosek osoby uprawnionej złożony z trzydniowym wyprzedzeniem) kierowane do osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str. 13-15)

Według wyjaśnienia Starosty, w przypadku osób z dysfunkcją słuchu każdorazowo dostępny jest pracownik przeszkolony w zakresie języka migowego.

(Dowód: akta kontroli str. 18)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli działalność¹³ Starostwa 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

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

Jak wyjaśnił Wicestarosta, w wyniku podjętych działań na rzecz usprawnienia bezpośredniej obsługi klientów z niepełnosprawnością słuchu, w Starostwie przeszkolonych zostało pięciu pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym, którzy mogą świadczyć pomoc przy załatwianiu spraw urzędowych.

(Dowód: akta kontroli str. 24, 54-57)

Do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono pięciu pracowników Starostwa¹⁴. Osoby te w 2011 r. ukończyły sześćdziesięciogodzinny kurs podstawowy języka migowego dla pracowników samorządowych, zakończony egzaminem i potwierdzony zaświadczeniem. Spośród tych osób, cztery ukończyły w 2012 r. kurs i zdały egzamin potwierdzony zaświadczeniem z Systemu Językowo-Migowego na poziomie średnio-zaawansowanym i zaawansowanym lub tylko średnio-zaawansowanym. Zdaniem przeszkolonych pracowników Starostwa, znajomość języka migowego, pozwala w podstawowym zakresie na komunikowanie się z osobami z dysfunkcją mowy i słuchu.

(Dowód: akta kontroli str. 24-53)

Podane na stronach internetowych Starostwa adresy poczty elektronicznej były aktywne¹⁵, a faks, którego numer wskazano w komunikacie, działał bez konieczności zwracania się z prośbą o podanie sygnału transmisji.

(Dowód: akta kontroli str. 58-59)

Ustalone nieprawidłowości

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

Udostępnione przez Starostwo środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych w kontaktach ze

¹² 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.

¹³ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do czasu kontroli NIK

¹⁴ Według stanu na 25 września 2014 r., były to osoby zatrudnione w Wydziałach: Organizacyjno-Prawnym (2 pracowników) i Komunikacji (2 pracowników) oraz w Biurze Rady Powiatu (1 pracownik).

¹⁵ Na podany adres można było wysłać pocztę elektroniczną

Starostwem. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi technicznymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, platforma e -pułap), Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych, o których mowa w art. 3 pkt 5 lit. c ustawy o języku migowym, umożliwiających kontakt poprzez komunikację audiowizualną i wymianę informacji w języku migowym.

Ponadto, korzystanie z alternatywnych form komunikowania się z Urzędem znacząco utrudniało niewłaściwe upowszechnianie informacji o takiej możliwości. Dla części osób uprawnionych ww. rozwiązania techniczne wspierające komunikowanie się były zatem faktycznie niedostępne.

NIK zwraca uwagę, iż osoby niesłyszące i niedosłyszące, aby 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 osób uprawnionych 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 na 3 dni przed tym zdarzeniem¹⁶. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna, wykorzystując istniejące nowoczesne rozwiązania techniczne.

Wicestarosta wyjaśnił, że Starostwo nie posiada materiałów tłumaczonych na język migowy, ponieważ *nie odnotowano takiego zapotrzebowania*. Zapewnił, że *w Starostwie każdy pracownik ma obowiązek okazania wszelkiej pomocy osobie niepełnosprawnej przy załatwianiu spraw, a zasadą jest traktowanie tych osób w sposób zapewniający im poczucie bezpieczeństwa i komfortu*.

NIK podziela opinię, że postawa pracowników administracji jest istotna w kontaktach z osobami uprawnionymi. Jeśli jednak, 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.

(Dowód: akta kontroli str. 54-57)

Ocena częściowa

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

3. Obsługa osób uprawnionych

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (do 30 września), pracownicy Starostwa nie prowadzili postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu. Jak wyjaśnił Wicestarosta, *nie odnotowano takiego zapotrzebowania*.

(Dowód: akta kontroli str. 57-55, 60)

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/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

W okresie od 2011 r. do 30 września 2014 r., w prowadzonym w Starostwie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str. 61-78)

W podległym Zarządowi Powiatu PCPR przeprowadzono 12 postępowań w sprawach osób uprawnionych. We wszystkich przypadkach osoby uprawnione skorzystały z pomocy wskazanej przez siebie osoby przybranej.

(Dowód: akta kontroli str. 21)

W budżecie Starostwa na lata 2012-2014 nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Starostwo, w latach 2011-2014, nie poniosło wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str. 60)

Według wyjaśnień Wicestarosty Powiatu, z uwagi na brak kontaktu z osobami uprawnionymi, *nie odnotowano potrzeby zastosowania zarówno procedury i innej formy kontaktu w załatwianiu sprawy przez osobę uprawnioną lub jej pełnomocnika. W związku z nieprowadzeniem spraw z udziałem osób uprawnionych, jak podał dalej Wicestarosta, trudno jest wskazać na utrudnienia w realizacji przepisów ustawy o języku migowym a tym bardziej odnieść się do rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które sprzyjałyby poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi.*

(Dowód: akta kontroli str. 54-57)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny jakości obsługi osób uprawnionych, gdyż w okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono spraw z udziałem osób niesłyszących.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

- 1. Uzupełnienie komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o wymagane informacje.**
- 2. Podjęcie działań w celu zwiększenia dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Starostwo.**

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 Katowicach.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

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**

.....