



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-028-09/2014
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 92379 z dnia 14 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Będzinie ¹ , ul. Sączewskiego nr 6, 42-500 Będzin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Malczewski, Starosta Będziński (dowód: akta kontroli str. 3 – 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² jako niewystarczające przygotowanie Starostwa do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym.

Starosta, do czasu kontroli NIK, nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się³ i o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴.

Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, w Urzędzie nie udostępniono osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się⁵ 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. Starostwo nadto nie dysponowało tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanych do osób uprawnionych.

Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach ze Starostwem, NIK wskazuje przeszkolenie w 2008 r. trzech pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

¹ Zwany w dalszym ciągu „Starostwem” lub „Urzędem”

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 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.

⁴ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm., zwaną dalej „ustawą o języku migowym”

⁵ Zwanym dalej „osobami uprawnionymi”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

Informację skierowaną do osób niesłyszących zamieszczono na stronie internetowej Starostwa⁶ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej⁷ w trakcie niniejszej kontroli NIK (w dniu 14 października 2014 r.). W informacji tej podano, że osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się⁸ mogą w siedzibie Starostwa skorzystać z środków wspierających porozumiewanie się, poprzez korzystanie z poczty elektronicznej i faksu. Osoby uprawnione poinformowano również, że w Starostwie zatrudnionych jest trzech pracowników przeszkolonych w zakresie posługiwania się językiem migowym, którzy mogą służyć pomocą przy załatwianiu spraw (podano nazwiska tych pracowników oraz wydziały, w których byli zatrudnieni).

Informacje tej samej treści umieszczono w miejscach ogólnodostępnych na terenie obydwu budynków Starostwa, przy czym w jednym z budynków (przy ul. Sączewskiego nr 6) informacja została umieszczona w słabo widocznym miejscu⁹. Informacje zamieszczone na stronie internetowej Starostwa oraz w miejscach ogólnie dostępnych były oznaczone symbolem graficznym przekreślonego ucha¹⁰.

Zarówno na stronach internetowych jak i na monitorach znajdujących się w budynkach Starostwa informacji kierowanych do osób uprawnionych nie przedstawiono w wersji przetłumaczonej na język migowym.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 10)

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 Publicznej oraz na stronach internetowych Urzędu, informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się. Na stronach internetowych nie zamieszczono też pozostałych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, tym samym Starosta nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym.

Mimo, że ww. przepisy ustawy o języku migowym weszły w życie 1 kwietnia 2012 r., informacje o usłudze pozwalającej na komunikowanie się oraz możliwości skorzystania z pomocy pracowników przeszkolonych z zakresy języka migowego zamieszczono na stronach internetowych oraz w miejscach ogólnodostępnych na tablicach ogłoszeń dopiero w trakcie kontroli NIK (14 października 2014 r.), czyli z ponad 2,5 rocznym opóźnieniem. Ponadto w ww. informacjach nie wskazano uprawnień przysługujących osobom uprawnionym, o których mowa w ustawie o języku migowym. Nie poinformowano bowiem o przysługującym im prawie, określonym w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, skorzystania z pomocy osoby przybranej przy załatwianiu spraw w Starostwie oraz o wynikającym z art. 14 ust. 1 ww. ustawy,

⁶ <http://powiat.bedzin.pl/>

⁷ <http://www.bip.starostwo.bedzin.pl/>, zwanej dalej „BIP”.

⁸ Zwane dalej „osobami uprawnionymi”.

⁹ Informację na kartce formatu A4 umieszczono na wysokości ok. 80 cm nad podłogą przy stanowisku obsługi interesantów Biura Obsługi Klientów, zwanego dalej „BOK”.

¹⁰ 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.

prawie do wystąpienia o udostępnienie, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób niesłyszących.

2. Na stronach internetowych jako środki wspierające komunikowanie się wskazano pocztę elektroniczną i faks, ale nie podano ani adresu poczty elektronicznej ani numeru faksu. Nie podano również w których budynkach Starostwa¹¹ i w których pokojach urzędują pracownicy ze znajomością języka migowego.

Informacje o prawach osób uprawnionych wynikających z ustawy o języku migowym, zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa, udostępniono jedynie w języku polskim, bez ich tłumaczenia na język migowy. Nie spełniały one tym samym kryterium dostępności dla osób uprawnionych, które nie znają języka polskiego lub znają go w ograniczonym zakresie i posługują się językiem migowym. Ponadto, informacji zamieszczonej w BIP nie oznaczono znakiem graficznym rozpoznawanym przez osoby z niepełnosprawnością słuchu. NIK zauważa, iż ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja taka powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy. Z kolei, dla łatwego jej odszukania - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (np. informacja o sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta nie podał przyczyn powstania przedstawionych powyżej nieprawidłowości. Poinformował natomiast o przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym w sprawie działań dotyczących dostosowanie stanu faktycznego do wymogów ustawy o języku migowym, które miał podjąć Wydział Administracyjno-Gospodarczy oraz o przeprowadzonej rozmowie dyscyplinującej z Naczelnikiem ww. Wydziału.

NIK zwraca uwagę, że Audytor Wewnętrzny Starostwa, pismem z dnia 25 lipca 2014 r., wystąpił do Naczelnika Wydziału Administracyjno – Gospodarczego Starostwa o udzielenie informacji czy Starostwo realizuje wymogi określone w art. 9 ustawy o języku migowym, a w przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości prosił o podjęcie stosowanych działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 23)

3. Zarząd Powiatu nie zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru, upowszechniania na stronach internetowych podległego mu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Będzinie informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie.

Informacje takie zamieszczono dopiero w toku kontroli NIK, tj. 14 listopada 2014 r., podając m.in. sposoby załatwiania spraw przez osoby uprawnione (osobiście, przy pomocy osoby przybranej, tłumacza lub przeszkolonego pracownika), zasady zgłoszenia chęci skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego (opracowano wzór wniosku) oraz poinformowano, że w BIP zamieszczono wzory pism, dokumentów niezbędnych do załatwienia spraw w poszczególnych Wydziałach.

(dowód: akta kontroli str. 16 – 17 i 24 – 29)

¹¹ Siedziba Starostwa znajduje się w dwóch budynkach odległych o około dwa kilometry.

Najwyższa Izba Kontroli, działalność¹² 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

2.1. W Starostwie nie zostały wprowadzone wewnętrzne procedury określające sposób załatwiania spraw osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 34 - 35)

Do pomocy w załatwianiu spraw przez osoby uprawnione wyznaczono trzech pracowników¹³, przy czym zadania w tym zakresie nie zostały im powierzone pisemnie w zakresach czynności. Pracownicy ci w 2008 r. ukończyli kurs podstaw języka migowego oraz kurs języka migowego II stopnia dla pracowników służb społecznych. W wydanych zaświadczeniach nie podano jaki język migowy był przedmiotem szkolenia.

W złożonych wyjaśnieniach pracownicy potwierdzili znajomość ogólnych zasad w komunikowaniu się z osobami z wadą słuchu i mowy oraz podali, że przedmiotem kursu była nauka znaków pojęciowych, zgodnie z zasadami systemu językowo – migowego. Poziom znajomości języka migowego określili jako średniozaawansowany. Podali także, że nie mieli sposobności sprawdzenia faktycznej przydatności posiadanych umiejętności, ponieważ osoby uprawnione załatwiają sprawy w Starostwie, zawsze korzystały z pomocy osób przybranych.

Z uwagi na upływ czasu od zakończenia ww. kursów (6 lat), w październiku 2014 r. skierowano 4 pracowników na kurs języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 26, 36-42, 44, 45-51, 62)

2.2. W Starostwie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego i nie prowadzono współpracy z takim tłumaczem. Nie umożliwiono również przesyłania wiadomości tekstowych z wykorzystaniem SMS i MMS.

Podany na stronach internetowych Starostwa i w miejscach ogólnie dostępnych adres poczty elektronicznej był w trakcie kontroli NIK aktywny, a faks działał bez konieczności zwracania się z prośbą o podanie sygnału transmisji.

Pracownik ze znajomością języka migowego wezwany w toku nin. kontroli telefonicznie do BOK w budynku przy ul. Krasickiego zgłosił się tam niezwłocznie. W przypadku niezgłoszenia się dwóch pracowników w budynku przy ul. Sączewskiego (z uwagi na nieobecność w pracy), pracownik BOK nie znając języka migowego nie potrafił przekazać w sposób zrozumiały dla osoby niesłyszącej informacji o dalszym postępowaniu i sposobie załatwienia sprawy. W celu umożliwienia kontaktu z osobą niesłyszącą w takiej sytuacji, w toku kontroli NIK, sporządzono kartę informacyjną przy użyciu znaków języka migowego o treści: „proszę czekać”, wzywając w tym czasie pracownika ze znajomością języka migowego.

(dowód: akta kontroli str. 52 – 57, 63-65, 66-68)

Ustalone nieprawidłowości

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

¹² W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do czasu kontroli NIK

¹³ Dwóch w budynku przy ul. Sączewskiego, nr 6, jeden w budynku przy ul. Krasickiego nr 17.

Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych, zwłaszcza posługujących się sprawnie tylko językiem migowym. Poza powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks), w Urzędzie nie oferowano 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 utrudniało niewłaściwe upowszechnianie informacji o takiej możliwości. Dla części osób uprawnionych ww. rozwiązania techniczne wspierające komunikowanie się były zatem faktycznie niedostępne.

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 na 3 dni przed tym zdarzeniem¹⁴. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna, wykorzystując istniejące, nowoczesne rozwiązania techniczne.

Ocena cząstkowa

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

3. Obsługa osób uprawnionych.

3.1. W okresie od października 2011 r. do czasu nin. kontroli do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 44)

3.2. Starostwo nie dysponowało informacjami o liczbie spraw prowadzonych wobec osób uprawnionych w okresie objętym kontrolą. Wszystkie sprawy osoby uprawnione załatwiała, jak oświadczył Starosta, przy pomocy osoby przybranej. Nie miały miejsca przypadki występowania osób uprawnionych o udostępnienie dokumentów w formie dla nich dostępnej.

(dowód: akta kontroli str. 55)

3.3. W podległym Zarządowi Powiatu Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie przeprowadzono jedenaście postępowań w sprawach osób uprawnionych. W trzech z nich porozumiewano się z osobą uprawnioną pisemnie, a w pozostałych ośmiu sprawach przy pomocy osoby przybranej. W żadnej sprawie nie złożono wniosku o skorzystanie z usługi tłumacza języka migowego. 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. 75 – 81)

¹⁴ 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>

3.4. W planach finansowych Starostwa na lata 2012-2014 nie ujmowano środków przeznaczonych na usługi tłumacza języka migowego. Zaplanowano natomiast środki w kwocie 3.800 zł na szkolenie w październiku 2014 r. czterech pracowników z zakresu języka migowego. W ww. okresie (do 27 października 2014 r.) nie poniesiono wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 62)

3.5. W wyjaśnieniach Starosta podał, że realizacja zapisów ustawy o języku migowym wiąże się z dużymi kosztami ponoszonymi przez Starostwo, ponieważ kurs języka migowego SJM poszerzonego o elementy PJM, certyfikowanego przez Polski Związek Głuchych oddział w Katowicach wynosi 950 zł. Wskazał także, że dobrą praktyką byłyby zapisy ustawowe zobowiązujące do refundowanych, cyklicznych i obowiązkowych szkoleń podmiotów wskazanych do realizacji ustawowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 55)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje – z uwagi na brak danych w Urzędzie - od oceny jakości obsługi osób uprawnionych przez Starostwo.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o **podjęcie działań w celu zwiększenia dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd.**

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.

¹⁵Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK

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**

.....