



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-016-01/2014  
P/14/105

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@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 Poznaniu

Kontroler Joanna Kozak, doradca ekonomiczny  
upoważnienie do kontroli nr 91005 z 26 sierpnia 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Gostyniu, ul. Wrocławska 256, 63-800 Gostyń (dalej również „Starostwo”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Robert Marcinkowski, Starosta Gostyński

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Przygotowanie Starostwa do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające<sup>1</sup>. Najczęściej stosowaną w Starostwie formą wsparcia w obsłudze osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (dalej „osoby uprawnione”), było pośrednictwo słyszającej osoby przybranej<sup>2</sup>. Tylko w jednym z postępowań, wsparciem było tłumaczenie na język migowy wykonane przez pracownika Starostwa. Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, Starostwo nie udostępniło osobom uprawnionym 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. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Starostwo nie dysponowało tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych. Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach ze Starostwem ocenić należy przeszkolenie czterech pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

Starosta Gostyński nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się<sup>3</sup> i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>4</sup> (dalej „ustawa o języku migowym”).

Postępowania, w których stroną były osoby uprawnione, przeprowadzono w Starostwie terminowo i rzetelnie.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Za osobę przybraną należy rozumieć osobę, która ukończyła 16 lat i została wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumiewania się z osobą uprawnioną i udzielenia jej pomocy w załatwianiu spraw (art. 3 pkt 1 ustawy o języku migowym – zobacz przypis nr 4).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej<sup>5</sup> oraz w serwisie internetowym Starostwa<sup>6</sup> nie zamieszczono informacji o określonych ustawą o języku migowym prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej<sup>7</sup>. Informacji takich nie zamieszczono również w ogólnodostępnym miejscu w siedzibie Starostwa. Na stronach internetowych<sup>8</sup> oraz w siedzibie Starostwa nie zamieszczono także informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 3-9]

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

[Dowód: akta kontroli str. 3-9]

Ustalone nieprawidłowości

Starosta Gostyński nie wywiązał się z ustawowego obowiązku zamieszczenia w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, o czym świadczą niżej przedstawione ustalenia:

1. Na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Tym samym, Starosta Gostyński 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. Jednocześnie, Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Spowodowane to było, według wyjaśnień Starosty, zaniedbaniem pracowników Starostwa. Informację taką zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Starostwa dopiero w toku kontroli NIK (1 września 2014 r.). Była ona jednak niekompletna, nie informowała bowiem o możliwości udostępnienia przez Starostwo, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym).

[Dowód: akta kontroli str. 3-9, 13, 108, 112]

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa informacje o środkach wspierających komunikowanie się (numery faks, adresy poczty elektronicznej, elektroniczna obsługa interesanta) były adresowane do ogółu odbiorców i nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. Aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja – dla łatwego jej odzyskania - 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 w wersji tłumaczonej na język migowy. Analogicznie oznaczone

<sup>5</sup> <http://www.bip.powiat.gostyn.pl/>

<sup>6</sup> <http://www.powiat.gostyn.pl/>

<sup>7</sup> Osoby uprawnione mają prawo do: usług pozwalających na komunikowanie się; świadczeń usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN), które mogą być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej (art. 5 pkt 1 i 2 ustawy o języku migowym); skorzystania w kontaktach z organami administracji publicznej z pomocy osoby przybranej (art. 7 ust. 1 ustawy o języku migowym). Osobom uprawnionym, na ich wniosek, organ administracji publicznej udostępni ponadto dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym).

<sup>8</sup> Strona BIP i serwis internetowy.

i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Do końca września 2014 r., według wyjaśnień Sekretarza Powiatu Gostyńskiego, informacja kierowana do osób uprawnionych zostanie przetłumaczona na język migowy i zamieszczona na stronie internetowej Starostwa. Zamieszczoną 1 września 2014 r. na stronie internetowej oraz w siedzibie Starostwa informację kierowaną do osób uprawnionych, oznaczono znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle).

[Dowód: akta kontroli str. 3-9, 108, 111]

3. Zarząd Powiatu Gostyńskiego nie zapewnił, w ramach sprawowanego nadzoru, upowszechniania na stronach internetowych podległego mu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie<sup>9</sup>, informacji o usłudze pozwalającej osobom uprawnionym na komunikowanie się. Informacje takie zamieszczono na stronie internetowej dopiero w toku kontroli NIK (28 sierpnia 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 13,14]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność<sup>10</sup> Starostwa 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 (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono troje pracowników Starostwa (stan na 27 sierpnia 2014 r.), zatrudnionych w wydziałach: komunikacji i dróg (dwie osoby); architektury, budownictwa i gospodarki nieruchomościami (jedna osoba). Osoby te ukończyły, zakończony zdaniem egzaminem i potwierdzony zaświadczeniem, pięćdziesięciogodzinny kurs języka migowego dla pracowników służb społecznych na poziomie elementarnym (poziom KSS-I). W czasie od zdania egzaminu (28 marca 2012 r.) osoby te nie uczestniczyły w kursie lub szkoleniu utrwalającym lub przypominającym znajomość języka migowego. Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników Starostwa, jest bardzo przydatna, jednak zasób znaków poznanych na szkoleniu, nie jest wystarczający do załatwienia spraw w urzędzie. Pracownicy ci, według wyjaśnień Sekretarza Powiatu Gostyńskiego, zostaną skierowani w 2015 r. na szkolenie przypominające i utrwalające umiejętność posługiwania się językiem migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 10-11, 18-25, 32-34, 111]

W Starostwie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z takim tłumaczem. Dotychczas, jak wyjaśnił Sekretarz Powiatu, nie było takiej potrzeby, a gdyby wystąpiła taka konieczność, Starostwo mogłoby skorzystać z pomocy pracowników Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, którzy mają większe doświadczenie w kontaktach z osobami niepełnosprawnymi. W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Gostyniu, według wyjaśnień Starosty, zatrudnionych jest trzech pracowników posługujących się polskim językiem migowym, z czego jedna osoba zna ten język biegle, jedna dobrze, a jedna na poziomie podstawowym.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 13, 16]

<sup>9</sup> Zarząd Powiatu Gostyńskiego powierzył Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Gostyniu realizację zadania z zakresu dofinansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Zadanie to, w myśl art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), jest zadaniem powiatu.

<sup>10</sup> W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 31 sierpnia 2014 r.

Podane na stronach internetowych Starostwa adresy poczty elektronicznej są aktywne i można na nie wysłać pocztę elektroniczną. Z kolei na jeden ze wskazanych numerów telefonicznych można wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. W sali obsługi klienta w jednym (z czterech) budynków Starostwa znajduje się komputer przenośny, z którego mogą korzystać klienci Starostwa.

[Dowód: akta kontroli str. 8]

Ustalone  
nieprawidłowości

Udostępnione przez Starostwo środki wspierające komunikowanie się, w niewielkim stopniu wpływają na poprawę dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Starostwo, o czym świadczą niżej przedstawione ustalenia:

1. Wysłanie faksu na jeden z podanych na stronie internetowej Starostwa numer telefoniczny (wskazany jako obsługujący faks), wymagało uprzedniego ustnego poproszenia o sygnał faksu. Uniemożliwiało to samodzielne wysłanie faksu przez osobę niesłyszącą. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że wynika to ze specyfiki wydziału korzystającego z tego numeru i dlatego numer ten nie będzie już oznaczony na stronie internetowej jako numer faksu.

[Dowód: akta kontroli str. 40]

2. Starostwo, poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, komputer) nie oferowało osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że w obsłudze osób uprawnionych najistotniejsze jest właściwe nastawienie urzędników, które może rekompensować braki techniczne lub brak znajomości języka migowego. 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. 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 nagrany 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.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 40]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Starostwa w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionymi.

### 3. Jakość obsługi osób uprawnionych

W latach 2012-2014 (do 1 września), pracownicy Starostwa przeprowadzili 373 postępowania wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu; 372<sup>11</sup> z tych postępowania przeprowadził Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania

<sup>11</sup> 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.), w tym dotyczące osób z głuchoniemotą, głuchotą lub obustronnym upośledzeniem słuchu niepoprawiającym się w wystarczającym stopniu po zastosowaniu aparatu słuchowego lub implantu ślimakowego.

o Niepełnosprawności (dalej „Zespół do Spraw Orzekania”), a jedno wydział komunikacji i dróg. Przy prowadzeniu tych postępowań nie korzystano z usług tłumacza języka migowego. Nie korzystano również ze środków wspierających komunikowanie się.

[Dowód: akta kontroli str. 41-107]

W wydziale komunikacji i dróg, przy przeprowadzeniu postępowania skorzystano z pomocy posługującego się językiem migowym pracownika tego wydziału. Skorzystano również – według wyjaśnień osób prowadzących tę sprawę - z pisemnej wymiany informacji (osoba uprawniona potrafiła pisać i czytać) oraz z umiejętności odczytywania mowy z ust przez osobę uprawnioną. Z kolei w części postępowań przeprowadzonych przez Zespół do Spraw Orzekania, osoby uprawnione korzystały z pomocy wskazanych przez siebie osób przybranych. Według wyjaśnień Przewodniczącej Zespołu do Spraw Orzekania, przy prowadzeniu postępowań nie było potrzeby korzystania z pomocy tłumacza lub innych środków wspomagających komunikowanie się. Osoby starające się o wydanie orzeczeń radziły sobie samodzielnie lub wystarczającym wsparciem była pomoc osoby przybranej.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 38, 68-78]

Zarówno w wydziale komunikacji i dróg, jak i w Zespole do Spraw Orzekania, postępowania wobec osób uprawnionych przeprowadzono<sup>12</sup> w trybie i terminach wskazanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 68-78, 106]

W podległym Zarządowi Powiatu Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie przeprowadzono pięć postępowań w sprawach osób uprawnionych. W czterech z nich, na język migowy tłumaczył pracownik Powiatowego Centrum, a w jednym osoba uprawniona skorzystała z pomocy wskazanej przez siebie osoby przybranej.

[Dowód: akta kontroli str. 16]

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. 11]

Według wyjaśnień Sekretarza Powiatu Gostyńskiego, Starostwo nie napotyka trudnień w stosowaniu przepisów ustawy o języku migowym. Publiczny rejestr tłumaczy oraz możliwość realizacji tłumaczeń z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, zdaniem Sekretarza Powiatu, gwarantują dostępność tego rodzaju usług.

[Dowód: akta kontroli str. 40]

W okresie od 3 października 2011 r. do 27 sierpnia 2014 r., w prowadzonym w Starostwie rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 113]

<sup>12</sup> Szczegółowym sprawdzeniem objęto 51 postępowań przeprowadzonych przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r. , poz. 267 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie jakość usług świadczonych osobom uprawnionym.

## 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 Kontroli<sup>14</sup>, wnosi o:

- 1) uzupełnienie zamieszczonego na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o informacje o możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych;
- 2) zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Starostwo, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się.

## 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 Poznaniu.

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.

Poznań, 23 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Kozak  
doradca ekonomiczny

Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.