



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-016-03/2014
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

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	Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91031 z dnia 29 września 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Kępnie, ul. Ratuszowa 1, 63-600 Kępno (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aniela Kempa, Burmistrz Miasta i Gminy Kępno (dalej „Burmistrz”) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym¹. Poza powszechnie używanymi: pocztą elektroniczną, faksem, elektroniczną skrzynką podawczą EPUAP i telefonem komórkowym, Urząd nie udostępnił osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (dalej „osoby uprawnione”) 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, Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych. Jako przejaw dbałości o wsparcie osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem ocenić należy przeszkolenie czworga pracowników w zakresie posługiwania się językiem migowym.

Burmistrz nie wywiązała się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się² i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³ (dalej „ustawa o języku migowym”).

¹ 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.

² 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.

³ 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

Według danych Powiatowego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Kępnie, tylko w okresie od 1 lutego 2012 r. do 30 września 2014, Zespół wydał 204 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności z powodu zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu, w tym: głuchoniemoty, głuchoty lub obustronnego upośledzenia słuchu niepoprawiającego się w wystarczającym stopniu po zastosowaniu aparatu słuchowego lub implantu ślimakowego⁴. Liczba ta nie obejmuje wszystkich osób posiadających orzeczenia o stopniu niepełnosprawności z ww. przyczyn, wydane w latach wcześniejszych przez właściwe⁵ zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. O stopniu niepełnosprawności orzeka się na czas określony lub na stałe.

[Dowód: akta kontroli str. 75, 76]

W Biuletynie Informacji Publicznej⁶, w serwisie internetowym⁷ oraz w siedzibie Urzędu zamieszczono ogólne informacje o numerach faksów i adresach poczty elektronicznej oraz o możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej EPUAP.

[Dowód: akta kontroli str. 4-15]

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu zamieszczono informację (w języku polskim) o możliwości skorzystania przez osoby niemówiące i niesłyszące z usług tłumacza języka migowego oraz o miejscu zgłoszenia chęci skorzystania z takiej usługi⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 10-11]

Ustalone nieprawidłowości

Burmistrz nie wywiązała 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 stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach korzystania z tych praw. Tym samym, Burmistrz nie wywiązała 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, Burmistrz nie wywiązała się z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Według wyjaśnień Burmistrz, zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o możliwości skorzystania z usług tłumacza języka migowego było wystarczające dla realizacji obowiązku określonego w ustawie o języku migowym. Informacja ta była jednak niekompletna, nie wskazano w niej bowiem pozostałych przysługujących osobom uprawnionym praw w kontaktach z organami administracji publicznej. Ponadto, jak już wskazano

⁴ 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.

⁵ Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Kępnie utworzono 1 lutego 2012 r.

⁶ <http://www.bip.kepno.pl>

⁷ <http://www.um.kepno.pl>

⁸ Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej, w zakładce Informacje ogólne, Informacje podstawowe, zamieszczona była informacja o treści: „Osoby niemówiące i niesłyszące mogą bezpłatnie skorzystać z usług tłumacza języka migowego. Osoby zainteresowane prosimy o zgłoszenie się do Punktu Obsługi Interesanta w godzinach pracy urzędu”.

powyżej, informacja taka powinna być zamieszczona również na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu.

Informację o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach korzystania z tych praw zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu, a także uzupełniono w Biuletynie Informacji Publicznej, dopiero w toku kontroli NIK (30 września 2014 r.). Była ona jednak nadal niekompletna, nie informowała bowiem o możliwości udostępnienia przez Urząd, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla tych osób (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym). Burmistrz wyjaśniła, że dokumenty zostaną zamieszczone na stronie internetowej po przetłumaczeniu ich na język migowy, tj. poprzez komunikację audiowizualną.

[Dowód: akta kontroli str. 4-15, 31]

2. Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacje o środkach wspierających komunikowanie się (numer faks, adresy poczty elektronicznej, elektroniczna skrzynka podawcza EPUAP i numery telefonów komórkowych naczelników wydziałów) 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 odszukania - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Z kolei ze względu na nieznajomość lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Informacja kierowana do osób uprawnionych, według wyjaśnień Burmistrz, zostanie przetłumaczona na język migowy i zamieszczona na stronie internetowej w formie komunikacji audiowizualnej w najbliższym czasie. Zamieszczoną 30 września 2014 r. na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu informację kierowaną do osób uprawnionych, oznaczono znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle). Znaku graficznego nie zamieszczono jednak na głównej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, a informację kierowaną do osób uprawnionych zamieszczono pod „zakładką” w języku polskim⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 4-15, 31-32, 55-69]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁰ Urzędu 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 czworo pracowników Urzędu (stan na 29 września 2014 r.). Osoby te ukończyły, potwierdzone zaświadczeniem, czterdziestogodzinne warsztaty podnoszące umiejętności pracy z osobami niesłyszącymi, w zakresie niezbędnym do podjęcia kontaktu (300 znaków). Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników Urzędu, jest na poziomie podstawowym. Posługują się systemem językowo-migowym (SJM), znają ogólne zasady porozumiewania się z osobami niesłyszącymi, a od czasu przeszkolenia (lipiec 2012 r.) nie miały kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym.

⁹ <http://bip.kepno.pl/> „Informacja dla osób niesłyszących”.

¹⁰ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 29 września 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 19-28, 40-45, 74]

W Urzędzie nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z takim tłumaczem.

[Dowód: akta kontroli str. 34, 71]

Podane na stronach internetowych Urzędu adresy poczty elektronicznej były aktywne i można było na nie wysłać wiadomość. Na wskazany numer telefoniczny można było wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Numer odpowiadał automatycznie, z pominięciem komunikatów głosowych. Funkcjonowała również pocztowa skrzynka elektroniczna EPUAP, a na wskazane numery telefonów komórkowych można było wysłać wiadomość tekstową.

[Dowód: akta kontroli str. 18]

Burmistrz, zarządzeniem z 29 września 2014 r., wdrożyła procedury obsługi osób uprawnionych w Urzędzie z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się. Procedury te określały formę zgłoszenia przez osoby uprawnione chęci skorzystania ze świadczenia, o którym mowa w ustawie o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 16-17]

Ustalone
nieprawidłowości

Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd. Urząd dysponował wprawdzie takimi rozwiązaniami jak poczta elektroniczna, faks, pocztowa skrzynka podawcza EPUAP, czy telefony komórkowe, jednak wskutek nie poinformowania o tym osób uprawnionych w odpowiedni sposób, korzystanie z tych rozwiązań było utrudnione, a dla części osób uprawnionych, rozwiązania te – wobec nieznajomości lub ograniczonej znajomości języka polskiego – były faktycznie niedostępne. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się, Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że Urząd w latach 2011-2014 nie obsługiwał osób uprawnionych oraz, że Urząd planuje skierować na przeszkolenie pracownika Punktu Obsługi Interesanta. Osoby niesłyszące i niedosłyszące, aby mogły 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. 4-15, 34]

Ocena cząstkowa

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

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

Opis stanu faktycznego

Według danych przekazanych przez Urząd, w latach 2012-2014 (do 3 października), pracownicy Urzędu nie prowadzili postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że występuje u nich wada słuchu.

[Dowód: akta kontroli str. 34-39]

W budżecie miasta na lata 2012-2013, nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. W dniu 30 września 2014 r., w trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Burmistrz, dokonano zmiany w planie wydatków, polegającej na wprowadzeniu do planu kwoty 3.000 zł, na zakup usług obejmujących tłumaczenia. Na opłacenie warsztatów języka migowego pracowników Urzędu, w 2012 r., z budżetu miasta wydatkowano łącznie 800 zł. Urząd nie poniósł innych wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 46-54, 72]

W okresie od 3 października 2011 r. do dnia kontroli (30 września 2014 r.), w prowadzonej w Urzędzie księżce skarg i wniosków, nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 18]

Z uwagi na brak postępowań prowadzonych w Urzędzie wobec osób uprawnionych, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności Urzędu w tym obszarze.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) uzupełnienie zamieszczonego na stronach internetowych i w siedzibie Urzędu komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o informacje o możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych;
- 2) zamieszczenie na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu znaku graficznego ułatwiającego odszukanie przez osoby uprawnione kierowanej do nich informacji;
- 3) zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się z Urzędem w języku migowym.

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.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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, 31 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Irena Wróblewska
specjalista kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis