



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-016-07/2014
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 | Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91035 z dnia 6 października 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Skarbowy w Wolsztynie, ul. Dworcowa 15, 64-200 Wolsztyn (dalej „Urząd”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jolanta Nowak, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Wolsztynie (dalej „Naczelnik”) (Dowód: akta kontroli str. 4) |

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające przygotowanie Urzędu do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym¹. Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem oraz systemami teleinformatycznymi ePUAP² i e-Deklaracje³, Urząd nie udostępnił osobom trwale lub okresowo doświadczającym trudności w komunikowaniu się (dalej „osoby uprawnione”) innych technicznych rozwiązań umożliwiających kontakt i wymianę informacji, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym, w pełni zrozumiałym językiem. Do dnia zakończenia kontroli, Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych. Przejawem dbałości o wsparcie osób uprawnionych było wdrożenie w 2012 roku instrukcji w zakresie udzielania tym osobom pomocy w załatwianiu spraw w Urzędzie oraz przeszkolenie dwóch pracowników Urzędu w zakresie języka migowego.

Naczelnik nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się⁴ i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁵ (dalej „ustawa o języku migowym”).

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 Wolsztynie, tylko w latach 2011-2014 (do 30 września 2014 r.), Zespół wydał 242

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 Elektroniczna platforma usług administracji publicznej.

³ System e-Deklaracje stanowi element systemu teleinformatycznego administracji podatkowej „Portal Podatkowy”.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

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 ślimakowego⁶. Liczba ta nie obejmuje wszystkich osób posiadających orzeczenia o stopniu niepełnosprawności z ww. przyczyn, wydane w latach wcześniejszych. O stopniu niepełnosprawności orzeka się na czas określony lub na stałe.

(Dowód: akta kontroli str. 97)

W Biuletynie Informacji Publicznej⁷ oraz w serwisie internetowym⁸ Urzędu zamieszczono ogólne informacje o numerach faksów i adresie poczty elektronicznej. Na stronach internetowych umieszczono ponadto aktywne linki do systemów informatycznych ePUAP i e-Deklaracje⁹. Analogiczne informacje zamieszczono w siedzibie Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 5-7, 38-44)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na stronach internetowych¹⁰ oraz w siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach korzystania z tych praw. Tym samym Naczelnik 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. Naczelnik nie wywiązał się jednocześnie z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Naczelnik wyjaśniła, że informacje w tym zakresie zamieszczono w wewnętrznej instrukcji Urzędu, a pracowników zapoznano z procedurami dotyczącymi sposobu obsługi osób niepełnosprawnych, w tym osób uprawnionych. Ponadto wyznaczonych pracowników Urzędu przeszkolono z zakresu posługiwania się językiem migowym. Jako przyczynę niezamieszczenia ww. informacji, Naczelnik podała brak kontaktów osób uprawnionych z Urzędem. Informacje o prawach przysługujących osobom uprawnionym zamieszczono w siedzibie oraz na stronach internetowych Urzędu dopiero w toku kontroli NIK (7 i 8 października 2014 r.). Były one jednak niekompletne, nie informowały 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).

(Dowód: akta kontroli str. 5-7, 38-52, 70-74, 85)

2. Zamieszczone na stronach internetowych Urzędu informacje o rozwiązaniach umożliwiających kontakt i wymianę informacji (numer faks, adres poczty elektronicznej, systemy teleinformatyczne ePUAP, e-Deklaracje) 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 nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być

⁶ 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.

⁷ <http://www.is.poznan.pl/bip/index.php?us=3034>

⁸ <http://www.uswolsztyn.pl>

⁹ Link umieszczony wyłącznie w serwisie internetowym Urzędu.

¹⁰ Strona BIP i serwis internetowy.

również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy¹¹. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Zamieszczone 7 i 8 października 2014 r. w siedzibie i na stronach internetowych Urzędu¹² informacje kierowane do osób uprawnionych, oznaczono znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle). Znaku graficznego nie zamieszczono jednak na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, a informację kierowaną do osób uprawnionych zamieszczono pod „zakładką” w języku polskim¹³. Wprowadzenie zmian na tej stronie, jak poinformowała Naczelnik, możliwe jest wyłącznie poprzez administratora Izby Skarbowej w Poznaniu¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 5-7, 45-52, 70-74, 85, 96)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁵ 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

W Urzędzie od 25 października 2012 r. obowiązuje Instrukcja komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, obejmująca m.in. zasady obsługi osób niepełnosprawnych, w tym osób uprawnionych. W dokumencie tym określono m.in. sposób obsługi osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, obejmujący komunikowanie się poprzez tłumacza języka migowego, tłumacza-przewodnika, osobę przybraną, jak również pracownika Urzędu posługującego się językiem migowym. W instrukcji wskazano jednocześnie możliwość załatwiania w Urzędzie spraw poprzez wykorzystanie środków wspierających komunikowanie się (faks, poczta elektroniczna) oraz określono procedurę dotyczącą zgłoszenia przez osobę uprawnioną chęci skorzystania z pośrednictwa wybranego tłumacza.

(Dowód: akta kontroli, str. 53-67, 70-74)

W 2012 roku dwóch pracowników Urzędu ukończyło 60-godzinny elementarny kurs języka migowego¹⁶, przedmiotem którego były podstawy języka migowego, systemu językowo-migowego, daktylografia i ideografia. Według wyjaśnień jednego z ww. przeszkolonych pracowników¹⁷, język migowy jest mu znany w stopniu elementarnym, a od 2011 roku z Urzędem nie kontaktowały się osoby posługujące się w języku migowym. W Urzędzie, według wyjaśnień pracowników Działu Obsługi Bezpośredniej, obowiązuje (ustalona ustnie) zasada kierowania klientów posługujących się językiem migowym do ww. pracownika Urzędu znającego język migowy.

(Dowód: akta kontroli, str. 8-13, 16-37)

W informacjach kierowanych do osób uprawnionych, zamieszczonych 7 i 8 października 2014 r. w siedzibie i na stronach internetowych Urzędu, wskazano

¹¹ 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.

¹² W formie tekstowej – w języku polskim.

¹³ Znak graficzny ucha umieszczono w informacji pn. „Obsługa osób niepełnosprawnych”, dostępnej dopiero po wyborze linku „Obsługa osób niepełnosprawnych” w zakładce strony głównej pn. „Informacje Urzędu Skarbowego”.

¹⁴ Strona BIP Urzędu jest podstroną Biuletynu Informacji Publicznej Izby Skarbowej w Poznaniu.

¹⁵ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 6 października 2014 r.

¹⁶ Prowadzony przez trenerów-tłumaczy języka migowego Polskiego Związku Głuchych.

¹⁷ Druga osoba, która ukończyła kurs, w czasie kontroli nie była pracownikiem Urzędu.

m.in. na możliwość komunikowania się tych osób z Urzędem, poprzez wskazanego wyżej pracownika znającego język migowy¹⁸.

(Dowód: akta kontroli, str. 45-52, 70-74, 85)

W Urzędzie w latach 2011-2014 (do czasu kontroli) nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego, nie prowadzono również współpracy z takim tłumaczem. Według wyjaśnień Naczelnik, w okresie tym nie było w Urzędzie przypadku zgłoszenia przez osobę uprawnioną chęci skorzystania z pośrednictwa tłumacza języka migowego.

(Dowód: akta kontroli str. 70-74)

Podane na stronach internetowych Urzędu adresy poczty elektronicznej były aktywne i można było na nie wysłać pocztę elektroniczną. Na wskazany numer telefoniczny można było wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Numer odpowiadał automatycznie, z pominięciem komunikatów głosowych. W czasie kontroli funkcjonowały systemy teleinformatyczne ePUAP oraz e-Deklaracje.

(Dowód: akta kontroli str. 14-15)

Ustalone
nieprawidłowości

Udostępnione przez Urząd środki wspierające komunikowanie się w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych w kontaktach z Urzędem. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks, systemy teleinformatyczne), Urząd nie oferował osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych 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. 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. 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”¹⁹, czy pętla indukcyjna współpracująca z aparatem słuchowym, instalowane np. w punktach informacyjnych lub miejscach obsługi osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str. 5-7, 14-15, 45-50)

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

Według danych przekazanych przez Urząd, w latach 2011-2014 (do czasu kontroli NIK) w Urzędzie nie prowadzono postępowań w sprawach osób uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli str. 70-76)

¹⁸ Wskazano m.in. imię i nazwisko pracownika, komórkę organizacyjną oraz numer pokoju.

¹⁹ 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 2012 r., na realizację w Urzędzie zadań związanych z obsługą osób uprawnionych zaplanowano wydatki w kwotach: 1.000 zł (§ 4550) – na szkolenia z zakresu języka migowego dla pracowników Urzędu; 1.000 zł (§ 4410) – na koszty delegacji dotyczące ww. szkoleń. Poniesione w 2012 r. z tego tytułu wydatki wyniosły odpowiednio: 1.000 zł (kurs języka migowego dwóch pracowników Urzędu) i 865,30 zł (koszty delegacji). W latach 2013-2014 (do czasu kontroli NIK) nie ponoszono (nie planowano) wydatków dotyczących ww. zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 68-69)

W okresie od października 2011 r. do czasu kontroli NIK, do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

(Dowód: akta kontroli str. 70-74)

Odnośnie ewentualnych trudności w realizacji przepisów ustawy o języku migowym, Naczelnik wyjaśniła, że nie potrafi ich jednoznacznie wskazać ze względu na brak kontaktów w Urzędzie z osobami uprawnionymi. Wskazała jednocześnie na trudności związane z dostosowaniem do potrzeb osób uprawnionych druków i formularzy wykorzystywanych w bieżącej obsłudze podatników. Karty informacyjne dotyczące najczęściej załatwianych spraw w Urzędzie posiadają bowiem ujednoliczoną szatę graficzną oraz zakres niezbędnych danych, przyjęty zgodnie z obowiązującym we wszystkich urzędach województwa wielkopolskiego systemem zarządzania jakością. Dostosowanie treści formularzy, w których używa się sformalizowanego języka określonego w ustawach podatkowych, do potrzeb osób uprawnionych byłoby bardzo utrudnione, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe i wymagałoby pomocy doświadczonego tłumacza języka migowego. Ponadto, część formularzy dystrybuowana jest przez Ministerstwo Finansów jako druki akcydensowe, które nie podlegają modyfikacji.

(Dowód: akta kontroli str. 70-76)

Ze względu na brak spraw (postępowań) wskazanych jako prowadzone wobec osób uprawnionych, NIK odstępuje 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 Kontroli²⁰, 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) wystąpienie do Izby Skarbowej w Poznaniu o oznaczenie zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, znakiem graficznym ułatwiającym jej odszukanie przez osoby uprawnione;
- 3) zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez Urząd, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się w języku migowym.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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, 31 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis