



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-016-08/2014

P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@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 Rzeszowie
Kontroler	1. Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr 90349 z dnia 27 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Przemyślu ul. Bohaterów Getta nr 1, 37-700 Przemyśl.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor dr Krzysztof Pobuta Komendant Miejski Policji w Przemyślu (dalej Komendant) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli przygotowanie Komendy do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym ocenia jako niewystarczające. Komendant nie wywiązał się z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych sposobach komunikowania się¹ (dalej ustawa o języku migowym)². W ramach stosowanych środków wsparcia w komunikowaniu się Komenda Miejska Policji w Przemyślu udostępniła jedynie pocztę elektroniczną i faks. Nie zapewniła innych technicznych środków wsparcia w komunikowaniu się, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób uprawnionych jest jedynym zrozumiałym językiem. Do dnia zakończenia kontroli Komenda Miejska Policji w Przemyślu nie udostępniła informacji kierowanej do osób uprawnionych w wersji tłumaczonej na język migowy. Jako przykład dobrej praktyki, Najwyższa Izba Kontroli ocenia zatrudnienie dwóch funkcjonariuszy przeszkolonych z zakresu języka migowego, pozostających do dyspozycji osób uprawnionych oraz współpracę z pracownikami Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 2 w Przemyślu, posługującymi się językiem migowym. Sprawy, w których udział brały osoby uprawnione, przeprowadzono rzetelnie, przy udziale tłumacza języka migowego będącego biegłym sądowym.

¹ Dz. U. nr 209, poz. 1243, ze zm.

² W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do 4 września 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

Osoby, doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, zwane „osobami uprawnionymi”³ w świetle art. 5 ustawy o języku migowym mają prawo do:
- swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania (art. 4 ust. 1 ustawy)

- usługi pozwalającej na komunikowanie się⁴ (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy)

- zapewnienia bezpłatnego świadczenia usług tłumacza PJM⁵, SJM⁶, SKOGN⁷ (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy), które może być realizowane także przez pracownika organu administracji publicznej (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy).

Organy administracji publicznej w rozumieniu art. 6 ustawy o języku migowym są zobowiązane do zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika (art. 10 ust. 1 ustawy), a osoba uprawniona może skorzystać z pomocy osoby przybranej w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi (art. 7 ust. 1 ustawy), tj. osoby 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). Osobom uprawnionym, na ich wniosek, organ administracji publicznej udostępnia dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ustawy).

Zarówno w BIP⁸ jak i na stronie internetowej⁹ Komendy oraz w recepcji siedziby Komendy nie zamieszczono informacji o określonych ustawą o języku migowym prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej oraz o sposobach realizacji ustawy o języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 4-21)

W serwisie internetowym¹⁰ oraz w siedzibie kontrolowanej jednostki zamieszczono ogólne informacje o numerach faksu, telefonów i adresy: mailowy i do korespondencji drogą pocztową - do kontaktów z Komendą dla wszystkich obywateli. Ponadto zamieszczono informację o elektronicznej skrzynce podawczej, która umożliwia przyjmowanie i obsługę dokumentów elektronicznych podpisanych kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

Ustalone nieprawidłowości

Komendant nie wywiązał się z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji¹¹ o usługach pozwalających na komunikowanie się, o czym świadczą opisane poniżej ustalenia:

Zarówno w siedzibie kontrolowanej jednostki jak i na jej stronach internetowych nie udostępniono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz

³ osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się zwane są osobami uprawnionymi

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 PJM-polski język migowy

⁶ SJM-system językowo-migowy

⁷ SKOGN-sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych

⁸ <http://www.bip.gov.pl>

⁹ www.podkarpacka.policja.gov.pl

¹⁰ Serwis internetowy, tj. strona internetowa i strona BIP

¹¹ W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do 4 września 2014 r.

warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Tym samym, Komendant 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. Również nie został wykonany wynikający z art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym obowiązek upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Informacje w tym zakresie zostały uzupełnione w czasie czynności kontrolnych¹². Zamieszczone na stronach internetowych oraz w recepcji Komendy informacje o środkach wspierających komunikowanie się (faks, poczta internetowa), 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). Osoby uprawnione z uwagi na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego powinny mieć również udostępnione informacje w wersji tłumaczonej na język migowy. W toku kontroli (4 września 2014 r.) informacje kierowane do osób uprawnionych zostały oznakowane na stronie internetowej i w siedzibie Komendy, natomiast w BIP-ie zamieszczono je bez graficznego oznakowania. Zdaniem NIK, oznakowanie ww. informacji na stronie internetowej Komendy jest niewystarczające, gdyż pojawia się dopiero w momencie „otworzenia” się treści komunikatu, a nie zostało podane na stronie głównej, co znacząco utrudnia odzyskanie informacji kierowanej do osób uprawnionych. Brak oznakowania informacji dla osób uprawnionych w BIP i niewystarczające oznakowanie na stronie internetowej Komendy czyni ją niedostępną dla części osób uprawnionych, które mają problemy ze zrozumieniem tekstów w języku polskim, szczególnie o urzędowej treści.

W wyjaśnieniu Komendant podał, że przyczyną ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów ustawy o języku migowym, tj. art. 6 i 9 oraz niepełna analiza art. 3 pkt 6 ww. ustawy. Dodał, że w trakcie czynności kontrolnych informacje w tym zakresie zostały uzupełnione na stronie internetowej i w BIP. Dodał, że z uwagi na fakt, iż strona internetowa KMP Przemysł jest zakładką do strony KWP Rzeszów, w jednostce możliwa jest realizacja edycji ww. strony tylko w ograniczonym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 37-47)

Najwyższa Izba Kontroli działalność¹³ Komendy Miejskiej Policji w Przemysłu w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się, ocenia jako niespełniającą wymogów ustawy o języku migowym.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

W Komendzie Miejskiej Policji w Przemysłu nie zostały wprowadzone procedury określające sposób załatwiania spraw osób uprawnionych. Jak wyjaśnił Komendant: *(...) osoby posługujące się językiem migowym najczęściej zgłaszają się na tutejszą Komendę ze sprawami z zakresu postępowania przygotowawczego lub czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia. Czynności w ramach tych postępowań realizowane są w oparciu o kodeks postępowania karnego¹⁴ (dalej kpk) i kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁵ (dalej kpsw), Zarządzenie Komendanta Głównego Policji w tym zakresie, a także inne akty wykonawcze. Z uwagi na*

¹² Informacje w opisanym zakresie udostępniono 4 września 2014 r. tj. w trakcie czynności kontrolnych

¹³ Informacje w opisanym zakresie udostępniono 4 września 2014 r. tj. w trakcie czynności kontrolnych

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego – Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia - Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

powyższe nie zachodzi konieczność stosowania innych procedur wewnętrznych. Dodał, że: osoby uprawnione są sporadycznymi klientami Komendy, niemniej jednak zawsze otrzymują konieczną pomoc pozwalającą na załatwienie sprawy. Poza tym funkcjonariusze współpracują z nieopodal znajdującym się Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym nr 2 realizującym nauczanie osób niesłyszących i słabo słyszących. Jest zatem możliwość występowania w charakterze tłumacza wykwalifikowanego pracownika ww. Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str.7-12)

Z uwagi na procedowanie spraw w oparciu m. in. o kpk i kpsw z udziałem osób uprawnionych Komendant na podstawie art. 193 kpk postanowieniem powołuje tłumacza z zakresu języka migowego wpisanego na listę biegłych sądowych przez prezesa sądu okręgowego w Przemyślu do udziału w przeprowadzeniu dowodów podczas czynności procesowych z udziałem osób niesłyszących. Jako przykład dobrej praktyki Komendant wskazał zorganizowanie współpracy ze Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym nr 2 w Przemyślu (zlokalizowanym naprzeciwko Komendy), w którym uczą się osoby niesłyszące i słabosłyszące. Współpracy pomiędzy Komendą a ww. Ośrodkiem nie został nadany formalny charakter. Specyfika realizowanych przez Komendę zadań wymagała wypracowania własnych sposobów komunikowania się z osobami uprawnionymi z pominięciem okresów oczekiwania ubiegania się o zaangażowanie w sprawę tłumacza. Sposoby te, choć nie zostały zbiurokratyzowane, sprawdziły się w kontaktach z osobami głuchymi, co potwierdza brak skarg w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 22-22A, 24-30)

W Komendzie nie zatrudniono tłumacza języka migowego, nie zorganizowano dyżurów tłumacza języka migowego, nie ustalono także stałej współpracy z konkretnym wyznaczonym tłumaczem, ani formalnie nie wyznaczono konkretnych pracowników do obsługi osób uprawnionych. W celu wykonania czynności wyjaśniających z udziałem osób głuchoniemych powołuje się tłumacza języka migowego z listy biegłych tłumaczy.

(dowód: akta kontroli str.18-19, 7-12, 49-50)

Dwóch byłych pracowników Komendy odbyło elementarny kurs języka migowego w okresie od 4 do 7 października 2011 r. Aktualnie zatrudnione są w Komendzie dwie osoby, które w 2006 r. odbyły półroczny kurs języka migowego w wymiarze 120 godzin dydaktycznych u poprzedniego pracodawcy. Osoby te ukończyły, zakończony zdaniem egzaminem i potwierdzony certyfikatem kurs w ramach projektu „Doskonalenie obsługi osób niepełnosprawnych z nauką języka migowego”. W okresie od ukończenia kursu do zakończenia czynności kontrolnych osoby te nie odbyły szkoleń utrwalających i przypominających podstawową znajomość języka migowego. Zadania z zakresu obsługi osób uprawnionych nie zostały formalnie powierzone w zakresach czynności pracowników kontrolowanej jednostki. Osoby, które zostały przeszkolone w zakresie obsługi osób posługujących się językiem migowym wyjaśniły, że nabyły podstawowe umiejętności posługiwania się językiem migowym, tj. m. in. alfabet, znaki ideograficzne, a ponadto poznały psychologiczne uwarunkowania nawiązywania kontaktów z osobami głuchoniemymi. Jedna z funkcjonariuszek posługująca się na co dzień tym językiem, wyjaśniła m. in. że: (...) *podczas wykonywania czynności służbowych w terenie mają miejsce sporadyczne zdarzenia z udziałem osób głuchoniemych i wówczas umiejętność porozumiewania się przy pomocy języka migowego, chociażby w podstawowym zakresie ułatwia rozwiązywanie problemów, gdyż pozwala nawiązać kontakt z osobami głuchoniemymi.*

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 18-19, 23, 31-36, 49-50)

Podane na stronach internetowych oraz w siedzibie Komendy adresy poczty elektronicznej są aktywne i można na nie wysłać pocztę. Na wskazany numer telefonu można z kolei wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 56)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono ograniczone wykorzystywanie rozwiązań technicznych, które mogłyby wspierać komunikowanie się osób uprawnionych z Komendą Miejską Policji w Przemyślu, zwłaszcza w sytuacjach wymagających natychmiastowej interwencji Policji.

Komenda, poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się (poczta elektroniczna, faks) nie oferowała osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu. Jeśli osoby niesłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu ich załatwienia, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej 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, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, włączyła się również Policja. Sprzyja temu postęp technologiczny i dostęp do takich rozwiązań jak np. monitory wyświetlające tekst oraz filmy z nagraniem tłumaczeniem w języku migowym, wideotelefon lub komunikator internetowy za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”, czy usługa sms, przy użyciu której osoba uprawniona może np. wezwać pomoc. Komendant wyjaśnił, m. in., że: (...) *Komenda nie posiada materiałów tłumaczonych na język migowy, a także nie jest dysponentem środków finansowych, z których można finansować powyższy cel. Nie stanowi to jednak przeszkody w wypełnianiu obowiązków służbowych wobec osób uprawnionych.*

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 37-47, 54-56)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli działania Komendy Miejskiej Policji w Przemyślu 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 2011-2014 do kontrolowanej jednostki wpłynęły 134 skargi, które zarejestrowano w rejestrze skarg i wniosków, ale nie dotyczyły one utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 53)

W okresie objętym kontrolą ujawniono trzy postępowania procedowane z udziałem osób uprawnionych. W każdym z tych postępowań na podstawie art. 193 kpk w oparciu o postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego powołano tłumacza języka migowego i z jego udziałem procedowano sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 22A)

Komenda Miejska Policji w Przemyślu podlega Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie i w związku z tym wszystkie wydatki musi uzgadniać na szczeblu wojewódzkim. W latach 2011-2014 w budżecie Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie nie ujęto planowanych wydatków i nie poniesiono żadnych wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi dla potrzeb osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

Ocena cząstkowa

Postępowania toczące się wobec osób uprawnionych procedowane z udziałem biegłych tłumaczy języka migowego Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Graficzne oznakowanie informacji zamieszczonych na stronach internetowych w sposób pozwalający na łatwe jej odszukanie przez osoby uprawnione.
2. Rozważenie możliwości zapewnienia organizacyjnych i technicznych rozwiązań w celu umożliwienia obsługi osób uprawnionych w formie dla nich dostępnej.

[...]

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia październik 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis