



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-016-10/2014

P/14/005

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/005 — Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91506 z dnia 3 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie, al. J. Piłsudskiego 12, (35-075) Rzeszów, Regon 1775600180 (zwany w dalszej treści „Oddziałem ZUS” lub „Oddziałem”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Stanisław Wasilewski – Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie od dnia 1 lutego 2011 r. (zwany w dalszej treści „Dyrektorem Oddziału ZUS”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające przygotowanie Oddziału ZUS do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Oddział ZUS nie dysponował środkami technicznymi umożliwiającymi komunikowanie się w języku migowym, mimo iż zatrudniał pracowników, którzy przeszli kurs posługiwania się tym językiem. Dyrektor Oddziału ZUS nie wywiązał się z 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 środkach komunikowania się¹ (dalej ustawa o języku migowym). Informacja o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych została zamieszczona na stronie internetowej ZUS oraz w budynku Oddziału ZUS w trakcie trwania kontroli. Była jednak niekompletna i niedostosowana do potrzeb osób uprawnionych.

¹ 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 Publicznej² oraz w serwisie internetowym ZUS³ nie zamieszczono informacji o określonych ustawą o języku migowym, prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z organami administracji publicznej. Informacji takich nie zamieszczono również w ogólnodostępnym miejscu w siedzibie Oddziału ZUS. Na stronach internetowych oraz w siedzibie Oddziału nie zamieszczono także informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Przy punkcie informacyjnym w Oddziale ZUS znajdował się symbol ucha na niebieskim tle. W strefie oczekiwania klientów w Oddziale zamieszczono informacje o numerach telefonu oraz adresie mailowym i do korespondencji. Informacje te skierowano do ogółu odbiorców.

(dowód: akta kontroli str.4-9)

Ustalone nieprawidłowości

Oddział ZUS nie wywiązał się z ustawowego obowiązku zamieszczenia w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, w tym o środkach wspierających komunikowanie się, o czym świadczą niżej przedstawione ustalenia:

1. W siedzibie Oddziału ZUS nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Tym samym, Dyrektor Oddziału ZUS 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 oraz określonego w art. 9 ust. 3 powyższej ustawy obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str.4-9)

W trakcie czynności kontrolnych NIK w siedzibie Oddziału ZUS udostępniono prawidłowo oznaczoną (symbol ucha na niebieskim tle) informację skierowaną do osób uprawnionych o środkach mogących wspierać komunikowanie się⁴ tj. formularz kontaktowy zapytania ogólnego, czat z konsultantem, adres email do zapytań ogólnych, platforma usług elektronicznych, samoobsługowe urządzenie informacyjne tzw. urzędomat. Zamieszczono również informację o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Nie zamieszczono natomiast informacji o możliwości udostępnienia przez kontrolowany podmiot dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wnioski, do czego obliguje art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym w związku z art. 14 ust. 2 wymienionej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 18-19)

2. Informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach z Oddziałem ZUS oraz o usłudze pozwalającej na komunikowanie się z Oddziałem nie zamieszczono na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Administratorem strony internetowej oraz Biuletynu Informacji Publicznej była Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

² <http://www.zus.pl/bip>

³ <http://www.zus.pl>

⁴ Informacja została zamieszczona 23 września 2014 r.

Dyrektor ZUS wyjaśnił, że po wejściu w życie przepisów ustawy o języku migowym Naczelnik Wydziału Obsługi Klientów i Korespondencji zwracał się do Departamentu Obsługi Klientów w Centrali ZUS w Warszawie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości związanych z realizowaniem powyższej ustawy związanych z procedurą zapotrzebowania tłumacza języka migowego (do chwili obecnej brak jest wytycznych). Oddział ZUS nie przekazywał administratorowi strony internetowej ZUS uwag co do treści na niej zamieszczonych, w tym potrzeby wprowadzenia informacji wymaganych ustawą o języku migowym. NIK wskazuje, że w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, realizacja obowiązku upowszechniania informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, obciąża organ administracji publicznej, tj. również wchodzące w skład ZUS, w myśl art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, terenowe jednostki organizacyjne ZUS rozstrzygające w drodze decyzji administracyjnych, a wewnętrzna organizacja ZUS nie zwalnia z realizacji zadań ustawowych. Podobnie, obowiązek informowania osób uprawnionych (w sposób dla nich dostępny) o przysługujących im prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw wynika wprost z ustawy o języku migowym i jego stosowanie ma charakter obligatoryjny. Należy również zauważyć, że w myśl postanowień regulaminu organizacyjnego ZUS, do podstawowych zadań Oddziału należy m.in. obsługa klientów we wszystkich sprawach z zakresu jego działalności, a także prawidłowe, efektywne i sprawne realizowanie wyznaczonych zadań i procesów oraz współpraca z komórkami organizacyjnymi Centrali w zakresie ich optymalizacji (§ 31 pkt 1 i 10 regulaminu). Dyrektor Oddziału, w okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do zakończenia kontroli NIK⁶, nie poinformował Centrali o potrzebie zamieszczenia na stronie internetowej ZUS stosownej informacji kierowanej do osób uprawnionych. W ocenie NIK, nie podjął tym samym niezbędnych działań dla zapewnienia w Oddziale efektywnej i sprawnej obsługi osób uprawnionych.

Administrator strony, 23 września 2014 r., zamieścił w BIP ZUS⁷ informację dotyczącą obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu w ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 4-17)

3. Zamieszczone w strefie oczekiwania klientów w Oddziale oraz w BIP ZUS informacje o środkach wspierających komunikowanie się (adres poczty elektronicznej i do korespondencji, numer telefonu), 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). Osoby uprawnione z uwagi na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego powinny mieć również udostępnione informacje w wersji tłumaczonej na język migowy⁸. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących osobom uprawnionym prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Zamieszczone w siedzibie Oddziału ZUS informacje kierowane do osób uprawnionych oznaczono znakiem graficznym ucha dopiero w kontroli NIK. W analogiczny sposób nie oznaczono jednak komunikatu dotyczącego obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

⁶ tj. w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 26 września 2014 r.

⁷ <http://zus.pl/bip/>

⁸ 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.

zamieszczonego 23 września 2014 r. w BIP ZUS. Ponadto komunikat ten udostępniono jedynie w języku polskim, bez tłumaczenia na język migowy. W informacji zamieszczonej w BIP osób uprawnionych nie poinformowano również o możliwości udostępnienia przez ZUS, na ich wniosek, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym).

Do 26 września 2014 r., na stronie internetowej ZUS⁹ nadal nie upowszechniono informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str.4-17)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność¹⁰ Oddziału ZUS 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 Oddziału ZUS (stan na 26 września 2014 r.), zatrudnionych w Wydziale Obsługi Klientów i Korespondencji. Osoby te ukończyły, zakończony zdaniem egzaminem i potwierdzony zaświadczeniem, kurs języka migowego II stopnia. W czasie od zdania egzaminu (styczeń 2013 r.) osoby te uczestniczyły w szkoleniu w zakresie doskonalenia komunikacji w języku migowym na poziomie podstawowym utrwalającym znajomość języka migowego. Formalnie, pracownikom przeszkolonym z zakresu języka migowego, nie powierzono obsługi osób uprawnionych. Znajomość języka migowego, zdaniem przeszkolonych pracowników ZUS, wymaga stałego posługiwania się nim, żeby nie utracić nabytych umiejętności. Zakres szkoleń związanych z nauką języka migowego był odpowiedni do spraw załatwianych w Oddziale ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 20-30)

W Oddziale istniała możliwość zorganizowania usług tłumacza języka migowego. Chęć skorzystania z takiej usługi mogła być zgłoszona osobiście, telefonicznie lub pisemnie. W Oddziale nie zatrudniono tłumacza języka migowego, nie zorganizowano dyżurów tłumacza języka migowego, nie ustalono także stałej współpracy z wyznaczonym tłumaczem.

(dowód: akta kontroli str. 10-17, 29-30)

Oddział ZUS umożliwiał załatwianie spraw poprzez czat z konsultantem Centrum Obsługi Klienta, korzystanie z platformy usług elektronicznych (zestawu zintegrowanych systemów informatycznych które, udostępniają usługi z zakresu objętego działalnością ZUS), formularz kontaktowy zapytania ogólnego, pocztę elektroniczną, samoobsługowe urządzenie informacyjne, tzw. urzędomat. Był on dostępny dla klientów ZUS siedem dni w tygodniu, 24 godziny na dobę; był wyposażony w klawiaturę z oznaczeniami w języku Braille'a, co umożliwiała korzystanie z urządzenia przez osoby głuchoniewidome. Ponadto dawał on możliwość korzystania m.in.: z serwisów internetowych ZUS, pętli indukcyjnej, możliwości odczytu tekstu na głos z ekranu, zastosowanie kontrastu grafiki i kombinacji kolorów dla osób niewidzących i daltonistów. Wszystkie ww. narzędzia umożliwiające kontakt z Zakładem były dostępne dla ogółu petentów. Żadne z tych

⁹ www.zus.pl

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

urządzeń nie umożliwiała jednakże kontaktu i wymiany informacji w języku migowym.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 18-19, 29-30)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość w zakresie przygotowania Urzędu do korzystania z alternatywnych form komunikowania się osób uprawnionych z Urzędem.

Udostępnione przez Oddział rozwiązania techniczne w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych, zwłaszcza tych posługujących się językiem migowym. Mimo że Oddział ZUS dysponował takimi rozwiązaniami, jak przesyłanie poczty elektronicznej, prowadzenie rozmowy z konsultantem ZUS w formie czatu lub za pośrednictwem komunikatora skype, to jednak wskutek niepoinformowania o tym osób uprawnionych, korzystanie z tych rozwiązań było znacząco utrudnione. Dla część osób uprawnionych, rozwiązania te – wobec nieznamomości lub ograniczonej znajomości języka polskiego – były faktycznie niedostępne. Poza wskazanymi powyżej, powszechnie stosowanymi środkami wspierającymi komunikowanie się, Oddział ZUS nie udostępnił osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych, umożliwiających nawiązanie kontaktu i wymianę informacji w języku migowym. Jeśli 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 odpowiednich 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 z możliwością transmisji obrazu, za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”¹¹.

Ocena cząstkowa

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

3. Jakość obsługi osób uprawnionych

W okresie od października 2011 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym lub inne skargi i wnioski dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 31-32)

Według danych Oddziału ZUS, w okresie objętym kontrolą Oddział wraz z jednostkami terenowymi przeprowadził pięć postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że były osobami z wadą słuchu; w czterech przypadkach skorzystano z usług tłumacza języka migowego, a w jednym przypadku postępowanie zostało przeprowadzone przy udziale pracownika ZUS. Akta spraw trzech postępowań nie znajdowały się w Oddziale ze względu na toczące się postępowanie odwoławcze przed Sądem (3 postępowania, w których skorzystano z pomocy tłumacza języka migowego). Postępowanie, w którym Oddział skorzystał z usług tłumacza języka migowego, przeprowadzone było przed wejściem w życie przepisów ustawy

¹¹ Zobacz apel Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

o języku migowym. Postępowania wobec osób uprawnionych przeprowadzono w trybie i terminach wskazanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹².

(dowód: akta kontroli str. 33-41)

W budżecie Oddziału ZUS na lata 2012-2014 zaplanowano wydatki na kursy języka migowego w ramach szkoleń zewnętrznych pracowników ZUS. W 2013 r. Oddział ZUS zaplanował wydatki w wysokości 200 zł. W pozostałych latach kwota na przeprowadzenie szkoleń pracowników z zakresu języka migowego nie została wyszczególniona.

W ramach wydatków na skorzystanie z usług tłumacza języka migowego Oddział ZUS w 2012 r. wydał 49 zł, w 2013 r. 55 zł, natomiast na szkolenia Oddział wydał w 2012 r. 300 zł, w 2013 r. 150 zł. W 2011 oraz 2014 roku Oddział nie ponosił wydatków na cele związane z obsługą osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Zdaniem Dyrektora Oddziału ZUS ustawa o języku migowym i środkach komunikowania się nie stworzyła dla Oddziału żadnych utrudnień. Poprawie kontaktów z osobami uprawnionymi sprzyja systematyczna współpraca z instytucjami, stowarzyszeniami realizującymi zadania na rzecz osób niepełnosprawnych. Dzięki niej poznajemy na bieżąco potrzeby oczekiwania środowisk skupiających te grupy klientów.

(dowód: akta kontroli str. 10-17)

W latach 2012-2014 nie prowadzono w Oddziale kontroli ani audytów wewnętrznych obejmujących zagadnienia dotyczące świadczenia usług publicznych osobom uprawnionym.

(dowód: akta kontroli str. 10-17)

Ocena cząstkowa

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Uzupelnienie zamieszczonego w siedzibie Oddziału ZUS komunikatu skierowanego do osób uprawnionych o informację o możliwości wystąpienia o udostępnienie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych,
2. Zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających osobom uprawnionym komunikację audiowizualną z Oddziałem,
3. Wystąpienie do centrali ZUS o dostosowanie oznaczenia i formy przekazu zamieszczonej w BIP informacji dotyczącej obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu do potrzeb tych osób oraz o upowszechnienie na stronie internetowej ZUS, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹³ 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 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Maciej Pilecki
starszy inspektor k.p.

.....
podpis

.....
podpis