



LPO-4101-016-00/2014
Nr ewid. 29/2015/P/14/105/LPO

Informacja o wynikach kontroli

ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH OSOBOM POSŁUGUJĄCYM SIĘ JĘZYKIEM MIGOWYM

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

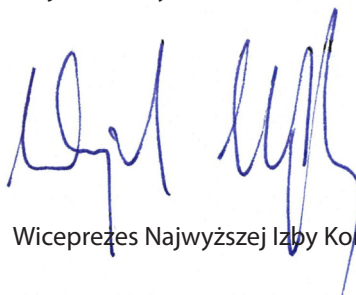
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17.04.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się	16
3.2. Przygotowanie do posługiwania się środkami wspierającymi komunikowanie się	18
3.3. Obsługa osób uprawnionych	22
4. INFORMACJE DODATKOWE	25
4.1. Przygotowanie kontroli	24
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	24
5. ZAŁĄCZNIKI	27

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ustawa o języku migowym	ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się ¹
osoby uprawnione	osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się
PJM	polski język migowy – naturalny wizualno-przestrzenny język komunikowania się osób uprawnionych
SJM	system językowo-migowy – podstawowy środek komunikowania się osób uprawnionych, w którym znaki migowe wspierają wypowiedź dźwiękowo-artykulacyjną
SKOGN	sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych – podstawowy środek komunikowania się osób uprawnionych, w którym sposób przekazu komunikatu jest dostosowany do potrzeb wynikających z łącznego występowania dysfunkcji narządu wzroku i słuchu
środki wspierające komunikowanie się	rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: pocztę elektroniczną, przysyłanie wiadomości tekstowych (w tym SMS, MMS lub z wykorzystaniem komunikatorów internetowych), komunikację audiowizualną (w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych lub wideotelefonu), przysyłanie faksów, strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych
usługa pozwalająca na komunikowanie się	korzystanie z rozwiązań lub usług umożliwiających kontakt, w szczególności poprzez: pocztę elektroniczną, przysyłanie wiadomości tekstowych, komunikację audiowizualną etc.
osoba przybrana	osoba, która ukończyła 16 lat i została wskazana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumiewania się z osobą uprawnioną i udzielania jej pomocy w załatwieniu sprawy w organach administracji publicznej
organ administracji publicznej	ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty właściwe w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, wskazane w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ²

¹ Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Temat i numer kontroli

Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym, P/14/105.

Cel, zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz okres objęty kontrolą

Celem kontroli było dokonanie oceny przygotowania podmiotów wykonujących usługi publiczne do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Kontrolą objęto w szczególności wywiązywanie się tych podmiotów z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się oraz rzetelność realizacji tego obowiązku wobec osób uprawnionych. Sprawdzeniem objęto też stan przygotowania organów administracji publicznej do korzystania z alternatywnych form komunikowania się, w tym w szczególności umożliwiających nawiązanie kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym. Przeprowadzono również badanie jakości obsługi osób uprawnionych, rozumianej jako wypadkowa jej terminowości i rzetelności.

Kontrolę przeprowadzono w 60 urzędach organów administracji publicznej, w tym w urzędach wojewódzkich (6), urzędach gmin (12), starostwach powiatowych (12), komendach policji (12), urzędach skarbowych (12) oraz terenowych oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (6) z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, lubuskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Ocenie podlegał aktualny stan przygotowania kontrolowanych podmiotów do realizacji obowiązków określonych w ustawie o języku migowym, z uwzględnieniem działań przygotowawczych podjętych przez te podmioty od ogłoszenia tej ustawy³.

Ponadto od 58 podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 57 szkół wyższych oraz 42 jednostek systemu oświaty z terenu ww. sześciu województw⁴, uzyskano – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ - informacje o stosowanych w tych jednostkach rozwiązaniach ułatwiających komunikowanie się z osobami głuchymi, niedosłyszącymi i głuchoniewidomymi.

Dokonano również przeglądu stron internetowych (Biuletyn Informacji Publicznej i www) 40 wybranych⁶ centralnych organów państwa, rzeczników (praw obywatelskich, praw pacjenta, praw dziecka), wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, straży miejskiej oraz ochotniczego pogotowia ratunkowego (wodnego, górskiego, tatrzańskiego). Celem przeglądu było sprawdzenie, czy informacje zamieszczone na stronach internetowych były dostępne i zrozumiałe dla osoby doświadczającej trudności w komunikowaniu się. W przeglądzie uczestniczyła osoba głucha oraz tłumacz języka migowego.

³ Ustawa o języku migowym ogłoszona została 3 października 2011 r.

⁴ Formularz ankiety rozesłano za pomocą systemu informatycznego do publicznych i niepublicznych: 111 podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 109 szkół wyższych, 114 jednostek systemu oświaty.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁶ Wykaz podmiotów, których strony internetowe objęto przeglądem stanowi załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli⁷

Do problemów ze słuchem przyznaje się coraz większa liczba Polaków. Obniża się też granica wieku osób, u których występuje niedosłuch – już blisko połowa osób poniżej 40 roku życia odczuwa jego skutki.

Z medycznego punktu widzenia, utrata słuchu (głuchota) jest niezdolnością do odbierania bodźców akustycznych. Wrodzona, w przeciwieństwie do nabytej, często wiąże się z niezdolnością do mówienia (głuchoniemota). W zależności od zdolności słyszenia dźwięków, wyróżnia się: normalny słuch (próg słyszalności to 20 dB⁸), lekkie upośledzenie słuchu (próg słyszalności od 21 do 40 dB), średnie upośledzenie słuchu (próg słyszalności od 41 do 70 dB), poważne upośledzenie słuchu (próg słyszalności od 71 do 90 dB), głębokie upośledzenie słuchu (próg słyszalności od 91 i więcej dB).

Dane o wielkości populacji osób głuchych i niedosłyszących są zróżnicowane, poszczególne źródła podają różne wielkości. Jest to spowodowane różnymi sposobami interpretacji danych statystycznych dotyczących występowania wad słuchu. Dane statystyczne zbierane są za pomocą rozmaitych kwestionariuszy. Zarówno w przypadku oficjalnych spisów narodowych, jak i badań w mniejszej skali, są niemal zawsze przeprowadzane w modelu medycznym, gdzie kwalifikacja do grupy głuchych lub słabosłyszących następuje na podstawie wskaźników audiometrycznych, czyli określonego stopnia utraty słuchu wyrażonego w decybelach, lub w odniesieniu do wartości subiektywnych, czyli takich, gdzie badany sam określa zakres niedosłyszenia.

Badania dotyczące populacji osób głuchych i słabosłyszących prowadzone były w Polsce już od 1921 r. Aktualnie, najbardziej wiarygodnymi statystykami są dane Głównego Urzędu Statystycznego, pochodzące z badania „Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r.”⁹. Według tego opracowania, w Polsce jest niemal 850 tysięcy ludzi z różnego rodzaju wadami słuchu, na 38,2 miliona Polaków. Oznacza to, że wady słuchu występują średnio u 7 osób na każdy tysiąc, w populacji w wieku powyżej 15 lat. Według tego samego badania, aparatu słuchowego używało 385,3 tysięcy osób niepełnosprawnych powyżej 15 roku życia. Z kolei, według Instytutu Badania Rynku w Poznaniu, pod koniec 2012 roku sprzedaż refundowana aparatów słuchowych sięgnęła 95,4 tysięcy sztuk. W 2013 r. prawdopodobnie przekroczyła 100 tysięcy¹⁰. Ponadto, szacuje się, że w Polsce żyje od 7 do 8 tysięcy osób głuchoniewidomych¹¹. Przyjmuje się, że głuchoniewidomą jest osoba, która na skutek równoczesnego poważnego uszkodzenia słuchu i wzroku napotyka na trudności (odmienne od spowodowanych samą tylko głuchotą lub samą ślepotą) szczególnie w poruszaniu się, dostępie do informacji i w komunikowaniu się. Osoby głuchoniewidome nie są w stanie zrekompensować ani uszkodzenia wzroku słuchem

⁷ Opracowano z wykorzystaniem: Adam Woźniak, „Rośnie nam pokolenie głuchych”, „Rzeczpospolita”, wydanie internetowe z 17 maja 2014 r., dodatek „Biznes”; Jacek Zadrozny „Informacja i komunikacja”; „Wsparcie osób niepełnosprawnych na rynku pracy II, 4 kroki – podręcznik dobrych praktyk”, opracowanie Mariusz Sak, PFRON, Warszawa 2012; Małgorzata Czajkowska-Kisil „Niepełnosprawność wzrokowa, wzrokowo-słuchowa i niepełnosprawność słuchowa jako przesłanki dyskryminacji” http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Seminaria/niepelnosprawnosc_sluchowa_mczajkowska-kisil.pdf; materiały udostępnione w internecie przez Polski Związek Głuchych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym oraz materiały i informacje przekazane przez uczestników panelu ekspertów (zobacz punkt 4.1. Przygotowanie kontroli).

⁸ Decybel (dB) – jednostka opisująca natężenie dźwięku.

⁹ Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r., Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011 r.

¹⁰ Zobacz przypis nr 11.

¹¹ Według danych Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym (<http://tpg.org.pl/kim-jestesmy/kim-sa-osoby-gluchoniewidome/>).

– jak niewidzący, ani też słuchu wzrokiem – jak niesłyszący. W związku z tym, dużo więcej wysiłku i zaangażowania wymaga od nich wykonywanie czynności dnia codziennego, podtrzymywanie kontaktów z innymi osobami, kształcenie się oraz podejmowanie i wykonywanie pracy. Niezbędne jest przy tym także wsparcie otoczenia, a w wielu przypadkach również specjalistyczna pomoc¹².



Trudności w odbieraniu dźwięków przekładają się na trudności funkcjonalne, spowodowane niewystarczającą do sprawnego posługiwania się tekstem, znajomością języka polskiego. Dla osób, które urodziły się głuche lub straciły słuch w dzieciństwie, język polski jest językiem obcym, a opanowanie go w stopniu wystarczającym do czytania i pisania może być niemożliwe. Tymczasem podstawę komunikacji społecznej stanowi język wyrażony mową i pismem. Brak umiejętności mówienia oraz pisania i czytania, często prowadzi do wykluczenia osób głuchych z życia społecznego. Osoby głuche mówią wręcz o dyskryminacji w dostępie do podstawowych praw obywatelskich.

Dostęp do informacji i komunikacji jest głównym aspektem udziału w życiu społecznym. Jeżeli osoby niepełnosprawne, w tym głuche i niedosłyszące, mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru co do sposobu życia, powinny mieć dostęp do informacji za pośrednictwem odpowiednich systemów komunikacji, które umożliwią komunikowanie się również w niewerbalnym języku migowym. Ciągły postęp w dziedzinie informacji i komunikacji zmienia sposób w jaki ludzie ze sobą współdziałają, współpracują, korzystają z usług i informacji oraz komunikują się ze sobą. Postęp technologiczny obejmuje internet, komunikację elektroniczną, telefonię komórkową, itd. Ważne jest, by z postępu technologicznego korzystali wszyscy, w tym osoby niepełnosprawne, i by żadna z grup nie była wykluczona.

Wprowadzenie ustawy o języku migowym uzasadniono koniecznością stworzenia stanu prawnego, który zapewni odpowiedni poziom wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się. Liczne interpelacje poselskie oraz wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich¹³ dowodzą jednak, że mimo funkcjonowania od ponad dwóch lat ustawy o języku migowym, trudności w komunikowaniu się osób z dysfunkcją narządów mowy i słuchu z podmiotami świadczącymi usługi publiczne, pozostały nadal aktualne. Potwierdzają to również osoby głuche i niedosłyszące, wskazując przede wszystkim na brak dostępu do usług tłumaczy języka migowego, niestosowanie przez zobowiązane podmioty udogodnień dla niesłyszących, niewywiązywanie się przez organy administracji publicznej z obowiązków informacyjnych, czy nieznanomość zasad obsługi osób głuchych lub niedosłyszących. Biorąc pod uwagę liczne sygnały o dyskryminacji osób niepełnosprawnych w dostępie do informacji i usług publicznych oraz o nieprzestrzeganiu konstytucyjnej zasady równości, NIK postanowiła zdiagnozować czy przepisy ustawy o języku migowym zapewniają wystarczający poziom wsparcia dla osób doświadczonych trwale lub okresowo trudnością w komunikowaniu się.

Niniejszą kontrolę NIK przeprowadziła z własnej inicjatywy, w ramach przyjętego priorytetu w działalności kontrolnej na 2014 r. pn. „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”.

¹² <http://tpg.org.pl/kim-jestesmy/kim-sa-osoby-gluchoniewidome/>

¹³ Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 19 lipca 2013 r. (sygnatura RPO-R-074-3/2013), zwrócił się do NIK z sugestią przeprowadzenia kontroli realizacji przez organy administracji publicznej przepisów ustawy o języku migowym.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Skontrolowane podmioty wykonujące usługi publiczne **nie były przygotowane do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym**. W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym¹⁴ do rozpoczęcia kontroli NIK¹⁵, nie podjęły one wystarczających działań do rzetelnej i skutecznej realizacji obowiązków określonych w tej ustawie i nie zapewniły osobom posługującym się językiem migowym dostępu do zrozumiałej dla nich informacji. Tym samym, **osobom posługującym się językiem migowym nie zagwarantowano dostępu do usług publicznych na równi ze słyszącą częścią społeczeństwa**. I tak:

- niemal żaden ze skontrolowanych podmiotów, w dniu wejścia w życie ustawy o języku migowym, pomimo półrocznego *vacatio legis*¹⁶, nie wywiązał się z nałożonych tą ustawą obowiązków informacyjnych. Osób uprawnionych nie informowano o przysługujących im prawach w kontaktach z organami administracji publicznej oraz o warunkach korzystania z tych praw;
- zamieszczane na stronach internetowych oraz w siedzibach skontrolowanych podmiotów komunikaty kierowane do osób uprawnionych, były niezrozumiałe dla części osób głuchych. Udostępniono je bowiem tylko w języku polskim, bez tłumaczenia na język migowy. Nadto, niepoinformowanie osób głuchych o przysługujących im prawach w zrozumiałym dla nich języku czyniło usługi świadczone przez skontrolowane podmioty praktycznie niedostępnymi dla tych osób;
- dostęp do informacji kierowanych do osób uprawnionych był utrudniony poprzez ich niewłaściwe oznaczenie, tj. np. znakiem graficznym wózka inwalidzkiego lub jedynie tekstem w języku polskim, zamiast znaków graficznych przekreślonego ucha lub „migających dłoni”, które osoby z niepełnosprawnością słuchu odczytują jako symbole oznaczające dostępność;
- skontrolowane podmioty nie były przygotowane do korzystania ze środków i rozwiązań technicznych umożliwiających wymianę informacji w języku migowym. Wykorzystanie takich rozwiązań z udziałem certyfikowanego tłumacza lub biegłego posługującego się językiem migowym pracownika, jest rozwiązaniem zapewniającym swobodne komunikowanie się w języku migowym, a jednocześnie likwiduje konieczność zgłaszania chęci skorzystania ze świadczenia usług tłumacza z odpowiednim wyprzedzeniem. Wystarczające było jedynie przygotowanie skontrolowanych podmiotów do komunikowania się, np. za pośrednictwem poczty elektronicznej, faksu czy elektronicznych biur obsługi interesanta, z pozostałymi osobami uprawnionymi, znającymi język polski w stopniu zapewniającym możliwość posługiwania się tekstem.

Główną przyczyną niewystarczającego przygotowania do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym była nieznajomość specyfiki niepełnosprawności słuchu i jej wpływu na możliwość komunikowania się osób głuchych z otoczeniem. Dla osób głuchych nieznających w wystarczającym stopniu języka polskiego, jedynym w pełni zrozumiałym językiem jest język migowy. Brak dostępu do informacji w tym języku wyklucza osoby głuche z życia społecznego i znacząco utrudnia ich samodzielność.

¹⁴ Większość przepisów ustawy o języku migowym weszła w życie 1 kwietnia 2012 r.

¹⁵ Prowadzenie czynności kontrolnych w ramach kontroli nr P/14/105 NIK rozpoczęła od 27 sierpnia 2014 r.

¹⁶ Ustawa o języku migowym ogłoszona została 3 października 2011 r.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W dniu wejścia w życie ustawy o języku migowym, 54 podmioty (tj. 90% ogółu skontrolowanych) nie wywiązały się z obowiązku upowszechnienia w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej „BIP”) oraz na stronach internetowych (www) informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się. W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do dnia kontroli NIK, informacje o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, upowszechniło – w BIP lub na stronie internetowej – jedynie 19 spośród ww. 54 podmiotów. [str. 17]
2. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, 31 podmiotów (tj. 51,7% ogółu skontrolowanych), nie upowszechniało w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych (BIP, strona internetowa, ogólnodostępne pomieszczenia w siedzibie) żadnej informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Tym samym osób tych nie poinformowano o wprowadzonych tą ustawą prawach oraz możliwościach i warunkach korzystania z tych praw. Część podmiotów (25, tj. 41,7% skontrolowanych) zamieściła – na stronach internetowych¹⁷ lub w siedzibie – niekompletne informacje o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Pełną informację osobom uprawnionym dostarczyły zaledwie cztery podmioty (tj. 6,6% ogółu skontrolowanych). [str.17]
3. Tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych dysponował tylko jeden podmiot. Informację w języku migowym zamieścił on na swoich stronach internetowych. Pozostałe podmioty (98,3%), formę przekazu informacji kierowanej do osób uprawnionych ograniczyły do komunikatu w języku polskim. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie dysponował tłumaczeniem na język migowy formularza zgłoszenia chęci skorzystania przez osobę uprawnioną z usług tłumacza języka migowego, lub choćby instrukcji jego wypełnienia i złożenia w urzędzie. [str. 18]
4. Żaden ze skontrolowanych podmiotów, w dniu rozpoczęcia kontroli NIK, nie dysponował dokumentem (np. formularzem, oświadczeniem, wnioskiem, instrukcją wypełnienia lub objaśnieniem do wniosku, deklaracji, etc.) w formie dostępnej dla osób uprawnionych, tj. tłumaczonej na język migowy, zapisanej w alfabecie Braille’a lub w języku polskim w wersji uproszczonej¹⁸. [str. 18]
5. Znakiem graficznym przekreślonego ucha lub „migających dłoni”, tj. rozpoznawanym przez osoby doświadczające trudności w komunikowaniu się symbolem dostępności, oznaczono - na dzień rozpoczęcia kontroli NIK - komunikaty na stronach internetowych 14 podmiotów (spośród 25, na których stronach internetowych zamieszczono informacje kierowane do osób uprawnionych). W miejscach publicznie dostępnych w siedzibach skontrolowanych podmiotów, rozpoznawane przez osoby uprawnione oznaczenie zastosowano w 18 przypadkach (na 22 podmioty, które w tym czasie w siedzibie zamieściły stosowne komunikaty). [str. 18]
6. W 47 podmiotach (tj. w 78,3% ogółu skontrolowanych) zatrudnione były osoby, które odbyły kurs lub deklarowały znajomość któregoś z języków migowych – polskiego języka migowego (w 26 podmiotach) lub systemu językowo-migowego (w 21 podmiotach). Pracownik jednego z podmiotów zadeklarował znajomość sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych. Znajomość języków migowych była najczęściej na poziomie elementarnym (58,5%).

¹⁷ W BIP i w serwisie internetowym www.

¹⁸ Wersja uproszczona języka to zbiór podstawowych wyrazów o nieskomplikowanej budowie gramatycznej, wystarczających do zrozumienia istoty przekazu; np. sformułowanie „numer kontaktowy” zastępuje sformułowanie „telefon”, „zwięzłe określenie rodzaju sprawy” zastępuje „jaka sprawa”, „wybrana metoda komunikowania się” zastępuje „twój język”, „planowany termin skorzystania ze świadczenia” zastępuje „termin”.

Średniozaawansowany poziom znajomości języka migowego deklarowało 28,3% osób, a zaawansowany – tylko 13,2%. Zdecydowana większość pracowników deklarujących znajomość któregoś z języków migowych i oddelegowanych przez kontrolowane jednostki do obsługi osób uprawnionych, nie miała na co dzień kontaktu z osobami posługującymi się tym językiem. [str. 23]

7. Wszystkie skontrolowane podmioty dysponowały środkami i rozwiązaniami technicznymi wspierającymi komunikowanie się. Były to: poczta elektroniczna i faks (100% skontrolowanych podmiotów), wiadomość tekstowa – SMS lub wiadomość multimedialna – MMS (20%), internetowy komunikator tekstowy (15%), samoobsługowe urządzenie informacyjne wyposażone m.in. w pętlę indukcyjną, wzmocnienie głosu i klawiaturę z oznaczeniami w języku Braille’a (10%). Rozwiązaniami technicznymi umożliwiającymi komunikowanie się w języku migowym dysponowały trzy podmioty (tj. 5% ogółu skontrolowanych). W dwóch przypadkach był to internetowy komunikator audiowizualny obsługiwany przez pracowników przeszkolonych w zakresie języka migowego lub przez tłumacza języka migowego. W jednym – urządzenie (tzw. wideotłumacz), umożliwiające nawiązanie kontaktu z certyfikowanym tłumaczem, który w czasie rzeczywistym („na żywo”) tłumaczył na i z języka migowego rozmowę osoby niesłyszącej z urzędnikiem. [str. 20–21]
8. Załatwianie spraw i prowadzenie postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami uprawnionymi, zadeklarowało 21 podmiotów (tj. 35% ogółu skontrolowanych). Łączna liczba tych postępowań, w latach 2012-2014 (do zakończenia kontroli NIK), wyniosła 912. Szczegółowa kontrola 109 z nich wykazała, że prowadzono je terminowo i rzetelnie. Osoby uprawnione załatwiała sprawy osobiście lub z pomocą osób przybranych (91 przypadków). Z pomocy tłumacza języka migowego skorzystano w 10 przypadkach, a z pomocy znającego język migowy pracownika skontrolowanej jednostki – w 8. Skontrolowane podmioty nie wskazały natomiast, aby osoby uprawnione przy załatwianiu spraw korzystały z dostępnych środków wspierających komunikowanie się. [str. 24–25]
9. Wydatki na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych, w latach 2011–2014 (od ogłoszenia 3 października 2011 r. ustawy o języku migowym do dnia kontroli NIK), poniosło 26 podmiotów (43,3% skontrolowanych). Ich łączną kwota wyniosła 129 tys. zł (40,4 tys. zł w 2011 r., 48,8 tys. zł w 2012 r., 29,5 tys. zł w 2013 r., 10,3 tys. zł w 2014 r.). Były to przede wszystkim wydatki na opłacenie kursów języka migowego pracowników skontrolowanych podmiotów. [str. 20]
10. Niedostateczne przygotowanie podmiotów do świadczenia usług osobom posługującym się językiem migowym potwierdzają wyniki ankiet skierowanych do podmiotów prowadzących działalność leczniczą, szkół wyższych oraz jednostek systemu oświaty¹⁹. Wynika z nich, że:
 - 91,4% podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 93% szkół wyższych i 81% jednostek systemu oświaty zadeklarowało, że w kontaktach z nimi, osoby uprawnione mogły korzystać z pomocy osób trzecich;
 - przy rejestracji lub przyjęciu pacjenta, 56,9% podmiotów prowadzących działalność leczniczą deklarowało możliwość korzystania przez osoby uprawnione z pomocy tłumacza języka migowego lub przeszkolonego w tym zakresie pracownika. Na każdym etapie postępowania medycznego, z pomocy tłumacza lub przeszkolonego pracownika mogli skorzystać niesłyszący pacjenci 51,7% placówek medycznych. Pozostałe jednostki bądź nie stworzyły takiej możliwości, bądź deklarowały brak kontaktów z pacjentami z niepełnosprawnością słuchu;

¹⁹ Skierowano 334 ankiety, otrzymano 157, z tego: 58 od podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 57 od szkół wyższych, 42 od jednostek systemu oświaty.

- możliwość korzystania przez studentów i słuchaczy z pomocy wskazanego przez nich tłumacza języka migowego w czasie zajęć dydaktycznych, deklarowało 79% szkół wyższych, a 52,6% zapewniało osobom głuchym i niedosłyszącym tłumaczenie na język migowy treści na nich przekazywanych. Pozostałe jednostki bądź nie stworzyły takiej możliwości, bądź deklarowały brak kontaktów ze studentami i słuchaczami z niepełnosprawnością słuchu;
- szkolenie w zakresie posługiwania się językiem migowym przeszli pracownicy 27,6% podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 35,1% szkół wyższych i 9,5% jednostek oświaty. Łącznie były to 682 osoby, w tym personel medyczny – 187 osób, pracownicy dydaktyczni szkół wyższych – 171 osób, nauczyciele – 48 osób. Pozostałe osoby to pracownicy administracji i obsługi szkół wyższych i placówek medycznych;
- 36,2% podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 73,7% szkół wyższych i 31% jednostek systemu oświaty zadeklarowało, że osoby z niepełnosprawnością słuchu w kontaktach z nimi mają możliwość korzystania ze środków wspierających komunikowanie się. Najczęściej wskazywano na pocztę elektroniczną i komunikator internetowy. Pętlami indukcyjnymi dysponowały tylko szkoły wyższe (35,7%), a możliwość korzystania z usługi tłumaczenia na język migowy w czasie rzeczywistym z wykorzystaniem tzw. wideotłumacza, zadeklarowało 4,8% podmiotów prowadzących działalność leczniczą oraz 7,1% szkół wyższych;
- zamieszczenie na stronach internetowych informacji o środkach wspierających osoby z niepełnosprawnością słuchu w komunikowaniu się, deklarowało 25,9% podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 52,6% szkół wyższych oraz 4,8% jednostek systemu oświaty;
- dokumenty dotyczące działalności jednostki, w wersji tłumaczonej na język migowy, posiadała jedna jednostka (szkoła wyższa).

Tabela nr 1

Udogodnienia dla osób uprawnionych według rodzaju jednostek, do których skierowano ankietę

WSPARCIE DLA OSÓB UPRAWNIONYCH		podmioty prowadzące działalność leczniczą	szkoły wyższe	jednostki systemu oświaty
informacja na stronie internetowej 		15	30	2
		25,9%	52,6%	4,8%
pocztą elektroniczną 		20	39	13
		34,5%	68,4%	31%
pętla indukcyjna 		0	15	0
		-	26,3%	-
dokumenty w języku migowym 		0	1	0
		-	1,8%	-
komunikacja audiowizualna 		1	3	0
		0,6%	5,3%	-
pomoc tłumacza języka migowego 		30*	30**	9***
		51,7%	52,6%	21,4%
pracownik z kursem języka migowego 		16	20	4
		27,6%	35,1%	9,5%

* możliwość korzystania z pomocy tłumacza lub przeszkolonego pracownika na każdym etapie postępowania medycznego

** zapewnienie przez uczelnię tłumaczenia na język migowy treści przekazywanych na zajęciach dydaktycznych

*** zapewnienie przez jednostkę pomocy tłumacza lub przeszkolonego pracownika przy załatwianiu spraw przez rodziców i opiekunów

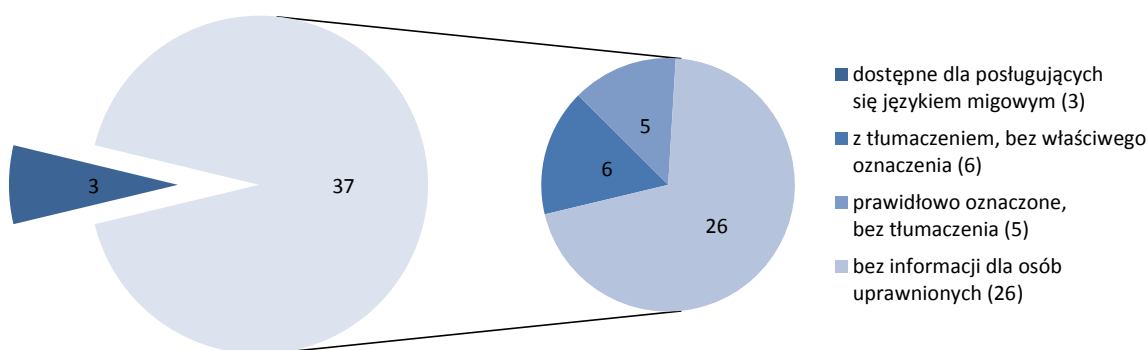
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

11. O zaniedbaniach w przygotowaniu podmiotów realizujących ważne zadania publiczne do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym świadczą dodatkowo wyniki eksperymentu, który kontrolerzy NIK wykonali w trakcie prowadzenia badań kontrolnych. Zdecydowana większość stron internetowych, których przeglądu przy udziale kontrolerów NIK, dokonała osoba głucha, nie spełniała kryterium dostępności dla osób posługujących się językiem migowych. Tym samym niedostępne dla osób posługujących się językiem migowym były publiczne informacje zamieszczone na tych stronach. Przegląd stron internetowych wybranych 40 podmiotów, przeprowadzony z udziałem osoby doświadczającej trudności w komunikowaniu się, wykazał że:

- osoba głucha odszukała informacje w języku migowym na stronach trzech podmiotów²⁰ (tj. zaledwie na 7,5% ogółu przejranych stron) i uznała je za dostępne dla osób posługujących się językiem migowym;
- sześć innych podmiotów²¹ również udostępniło materiały w języku migowym (na własnej stronie lub poprzez przekierowanie na inną stronę), jednak ze względu na ich niewłaściwe oznaczenie lub brak oznaczenia znakiem dostępności dla osób z niepełnosprawnością słuchu, osoba głucha samodzielnie ich nie odszukała;
- na stronach internetowych pięciu innych podmiotów²² zamieszczono informacje kierowane do osób uprawnionych (o przepisach ustawy o języku migowym lub o możliwości nawiązania kontaktu przez osoby uprawnione za pośrednictwem wiadomości tekstowej lub faksu). Dzięki oznaczeniu, osoba głucha odszukała te informacje, były one jednak dla niej niezrozumiałe, udostępniono je bowiem w języku polskim, bez tłumaczenia na język migowy;
- na wszystkich stronach internetowych dane teleadresowe oraz informacje o możliwych sposobach nawiązania kontaktu podano w języku polskim, bez tłumaczenia na język migowy, przez co były niezrozumiałe dla osoby głuchej. Żadna z instytucji na stronach internetowych nie informowała o możliwości nawiązania kontaktu w języku migowym (np. za pośrednictwem internetowego komunikatora audiowizualnego).

Wykres nr 1

Dostępność dla osób posługujących się językiem migowym objętych przeglądem stron internetowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

²⁰ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Rzecznik Praw Obywatelskich.

²¹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Państwowa Komisja Wyborcza, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

²² Narodowy Fundusz Zdrowia, Straż Miejska w: Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Kielcach.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wkrótce miną trzy lata od wejścia w życie większości przepisów ustawy o języku migowym. Do ich stosowania zobowiązane są organy administracji publicznej oraz, w ograniczonym zakresie, jednostki systemu, podmiot lecznicze, jednostki policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne, a także jednostki ochotnicze działające w tych obszarach. Wprowadzenie ustawy o języku migowym uzasadniono m.in. koniecznością stworzenia stanu prawnego, który miał zapewnić odpowiedni poziom wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się. Był to, co podkreśla środowisko osób głuchych i niedosłyszących, bardzo ważny i potrzebny krok w kierunku przełamywania barier w dostępie osób niesłyszących do życia społecznego i publicznego. **Niestety, jak wykazały wyniki niniejszej kontroli, poziom realizacji przepisów ustawy przez skontrolowane podmioty, po ponad dwóch latach jej obowiązywania, był bardzo niski. Dodatkowo, nawet w tych podmiotach, które podjęły działania zmierzające do realizacji przepisów ustawy o języku migowym, nadal występowały obszary wymagające dostosowania do specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnością słuchu.**

Jak dowodzą ustalenia niniejszej kontroli, główną przyczyną niedostatecznego przygotowania skontrolowanych podmiotów do obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu, a zwłaszcza osób głuchych, była nieznanomość występujących u tych osób ograniczeń w komunikowaniu się z otoczeniem.



Podstawowym narzędziem komunikowania się jest język. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa jest to język wyrażony mową (język werbalny) i pismem. Językiem werbalnym i pismem nie posługuje się natomiast część osób uprawnionych, zwłaszcza osoby głuche od urodzenia, lub te, które utraciły słuch we wczesnym dzieciństwie i nie miały możliwości poznania języka polskiego. Dla tych osób język polski jest językiem obcym, a jedynym w pełni zrozumiałym językiem jest język niewerbalny, czyli język migowy. Brak możliwości komunikowania się w języku migowym ogranicza dostęp części osób uprawnionych do informacji i do usług publicznych, a także istotnie utrudnia samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie.

Dostęp do informacji oraz możliwość komunikowania się są głównymi aspektami udziału w życiu społecznym. **W ocenie NIK, niedostosowanie form przekazu informacji i komunikowania się do potrzeb osób z wadą słuchu jest przejawem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.** Jeśli osoby niepełnosprawne, w tym głuche i niedosłyszące, mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu życia i załatwiania swoich spraw, powinny mieć dostęp do informacji za pośrednictwem odpowiednich systemów wspierających komunikowanie się.



Obowiązek informowania osób uprawnionych, w sposób dla nich dostępny, o przysługujących prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw, wynika wprost z ustawy o języku migowym i jego stosowanie ma charakter obligatoryjny. Z kolei, mając na uwadze szczególne potrzeby osób głuchych, trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że jedyną zrozumiałą i najwłaściwszą formą udzielania takich informacji jest komunikat w języku migowym. Informacja udzielona tylko w języku polskim jest niezrozumiała dla osób posługujących się jedynie językiem migowym, nieznających języka polskiego w stopniu wystarczającym do samodzielnego załatwienia sprawy w urzędzie. Niepoinformowanie osób głuchych o przysługujących im prawach w zrozumiałym dla nich języku, czyni usługi świadczone przez podmioty świadczące usługi publiczne praktycznie niedostępnymi dla tych osób.

Aby zapobiec dyskryminacji osób z wadą słuchu w dostępie do życia publicznego oraz do usług świadczonych przez podmioty publiczne, zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie przez **Ministra Pracy i Polityki Społecznej działań, które doprowadzą do zmian w ustawie o języku migowym, polegających na:**

1) wprowadzeniu do treści art. 9 ust. 3 oraz art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym:

- **obowiązku upowszechniania informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się oraz pozostałych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym, również w formie komunikatu audiowizualnego nagranych w języku migowym**, tj. w formie zrozumiałej dla osób posługujących się sprawnie jedynie tym językiem. Proponowana zmiana polega na dodaniu w ww. jednostkach redakcyjnych, odpowiednio po słowach: „(...)”, o której mowa w ust. 2” oraz po słowach: „(...) w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych”, po przecinku, słów: „w tym w formie komunikatu audiowizualnego nagranych w języku migowym.”;
- **obowiązku oznaczania informacji kierowanych do osób uprawnionych odpowiednim znakiem graficznym, tj. symbolem przekreślonego ucha lub symbolem „migających dłoni”**, w celu umożliwienia osobom uprawnionym łatwego odszukania skierowanych do nich informacji zamieszczonych w BIP, na stronie internetowej oraz w siedzibie podmiotu zobowiązanego;

2) określeniu w treści art. 11 ww. ustawy:

- **obowiązku udostępniania środków umożliwiających komunikację audiowizualną, w celu zapewnienia możliwości zdalnej wymiany informacji w języku migowym, z udziałem posługującego się biegle tym językiem pracownika lub certyfikowanego tłumacza języka migowego**, co osobom posługującym się językiem migowym zapewni swobodne (tj. nie wiążące się z koniecznością bezpośredniej obecności w siedzibie podmiotu zobowiązanego) komunikowanie się w celu załatwienia sprawy. Korzystanie z takich rozwiązań byłoby jednocześnie alternatywą dla usługi tłumaczenia zapewnionej przez podmiot zobowiązany, wymagającej zgłaszania chęci skorzystania z pomocy tłumacza z trzydniowym wyprzedzeniem. Proponowana zmiana polega na dodaniu w treści art. 11 ustępu 5, w brzmieniu: „Podmiot zobowiązany udostępnia osobom uprawnionym środki umożliwiające komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatora internetowego, w celu umożliwienia wymiany informacji w języku migowym z osobami wskazanymi w ust. 1 lub 2.”. Zapis ten uwzględnia zmianę proponowaną w *tiret* szóste;
- **poziomu znajomości języka migowego przez pracownika podmiotu zobowiązanego, uprawniającego do tłumaczenia i obsługi osób głuchych w zastępstwie certyfikowanego tłumacza**, co zapewni odpowiednią jakość tłumaczenia;

3) doprecyzowaniu treści art. 14 ust. 1 ww. ustawy, odnoszącego się do sposobu udostępnienia osobom uprawnionym dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy poprzez dodanie po słowach: „(...) w formie dostępnej dla osób uprawnionych”, słów: „w tym w formie przetłumaczonej na język migowy”. Wobec nieznamomości lub ograniczonej znajomości języka polskiego przez część osób uprawnionych, przez **formę dostępną należy rozumieć nie tylko dokument w języku polskim, ale również jego tłumaczenie na język migowy.** Aktualne brzmienie przepisu skutkuje tym, że to podmiot zobowiązany dokonuje interpretacji jego treści w okolicznościach danej sprawy, arbitralnie uznając proponowaną przez siebie formę udostępnienia dokumentu w języku polskim za „odpowiednią”;

- 4) zobowiązaniu szpitali oraz jednostek policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych do udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się i upowszechniania informacji o tej usłudze oraz do zapewnienia dostępu do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM i SKOBN.** Aktualnie, wymienione w art. 6 pkt 2-4 ww. ustawy kategorie podmiotów (jako inne niż organy administracji publicznej podmioty zobowiązane) nie są zobligowane do udzielania tego rodzaju informacji i świadczenia tego rodzaju usług. Ograniczenie to, w ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia merytorycznego, nie sprzyja ponadto realizacji celów ustawy o języku migowym w odniesieniu do osób korzystających z usług tych instytucji. Szczególne znaczenie ma to w odniesieniu do podmiotów leczniczych. Brak zrozumiałej informacji o stanie zdrowia, o konsekwencjach wykonanych zabiegów czy o sposobie przyjmowania leków jest sprzeczny z podstawowymi prawami pacjentów. Proponowana zmiana polega na zastąpieniu w treści art. 9, art. 11, art. 12 i art. 14 ustawy, użytego w różnych odmianach zwrotu „organ administracji publicznej” lub „organ”, użytym we właściwych odmianach, zwrotem: „podmiot zobowiązany”. Jednocześnie, należy rozważyć wykreślenie z katalogu podmiotów zobowiązanych do realizacji przepisów ustawy o języku migowym, jednostek ochotniczych działających w obszarach ochrony bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (art. 6 pkt 4 in fine). W ocenie NIK, zobowiązanie jednostek zawodowych działających w tych obszarach do udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się i upowszechniania informacji o tej usłudze oraz do zapewnienia dostępu do świadczenia usług tłumacza będzie wystarczającym wsparciem dla osób uprawnionych w komunikowaniu się z podmiotami działającymi w sferze ochrony bezpieczeństwa.

W przyszłości, katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy o języku migowym powinien być sukcesywnie rozszerzany o kolejne podmioty świadczące usługi publiczne i finansowane ze środków publicznych. Wyniki przeprowadzonej w toku kontroli NIK ankiety pokazały, że część podmiotów leczniczych, szkół wyższych i jednostek systemu oświaty podejmuje działania mające ułatwić dostęp osób z niepełnosprawnością słuchu do świadczonych przez nie usług. Część, wobec braku ustawowego obowiązku, takich działań jeszcze nie podjęła. Rzeczpospolita Polska, od 25 października 2012 r., jest stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych²³, której celem jest m.in. popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne. Dla realizacji tego celu, dostęp osób uprawnionych do rozwiązań i usług ułatwiających komunikowanie się powinien być powszechny, zwłaszcza w instytucjach świadczących usługi publiczne.

Poszczególni ministrowie powinni utworzyć centralne, resortowe repozytoria dokumentów przetłumaczonych na język migowy, do których dostęp powinny mieć podległe ministrom jednostki oraz jednostki samorządu terytorialnego. Zwiększy to dostępność dokumentów tłumaczonych na język migowy oraz obniży koszty ich wytworzenia.

Kierownicy wszystkich publicznych instytucji powinni zadbać o dostępność dla osób głuchych stron internetowych tych podmiotów. W języku migowym na stronach tych powinny być umieszczone przynajmniej podstawowe informacje o działalności tych jednostek, o możliwości nawiązania kontaktu przez osobę głuchą i o sposobie załatwienia sprawy. Informacje te, dla łatwego odszukania, powinny być oznaczone symbolem dostępności

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

dla osób głuchych. Wszelkie elementy multimedialne (filmy, pliki dźwiękowe) powinny być wyposażone również w napisy, przez co zostaną dostosowane do potrzeb osób niedosłyszących i słabosłyszących.

Niezbędna jest zmiana podejścia do realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

Według opinii pracowników większości skontrolowanych podmiotów, osoby uprawnione nie były zainteresowane usługami wspomagającymi komunikowanie się, w tym usługą tłumaczenia na język migowy, nie zgłaszały też uwag co do formy ich obsługi w urzędach. Miało to być m.in. uzasadnieniem odstąpienia skontrolowanych podmiotów od rozszerzenia katalogu usług ułatwiających komunikowanie się. NIK nie podziela takich opinii i argumentacji. **Brak skarg i sygnałów od osób uprawnionych, pozostaje w ścisłym związku z wieloletnimi zaniedbaniami w zakresie jakości obsługi tych osób oraz z brakiem informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach z administracją publiczną. Dlatego jednostki świadczące usługi publiczne powinny szczególnie zadbać o rzetelne informowanie osób uprawnionych o wszelkich przysługujących im prawach.** Dostosowując organizację obsługi do potrzeb osób uprawnionych, powinny korzystać z wiedzy i doświadczenia organizacji pozarządowych działających na rzecz osób doświadczających trudności w komunikowaniu się. W ten sposób otrzymają informację o faktycznych potrzebach i najbardziej pożądanym przez osoby uprawnione rozwiązaniach.

Organizacje pozarządowe działające na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnością słuchu powinny częściej podejmować działania informacyjno-edukacyjne, którymi zwrócą uwagę społeczeństwa na problemy z jakimi w komunikowaniu się z otoczeniem borykają się osoby głuche, niedosłyszące i głuchoniewidome. W przeciwnym razie potrzeby tych osób nadal nie będą znane i dostrzegane.

3.1 Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanych podmiotów w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się.**

Obowiązek upowszechniania przez organy administracji publicznej informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się określony został w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym. Obowiązek ten powinien być realizowany w sposób powszechnie przyjęty, w szczególności w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach internetowych i w miejscach publicznie dostępnych w siedzibie organu (art. 9 ust. 4 ustawy o języku migowym). Na organach administracji publicznej ciąży też, określony w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, obowiązek zamieszczenia w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych, informacji o sposobach realizacji tej ustawy.

Skontrolowane organy administracji publicznej w zdecydowanej większości nie wywiązały się z ciążących na nich wobec osób doświadczających trudności w komunikowaniu się obowiązków informacyjnych. Aż 54 z nich (90% ogółu skontrolowanych), w dniu wejścia w życie ustawy o języku migowym nie informowało osób uprawnionych, w formie stosownego komunikatu zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej, o możliwości skontaktowania się z urzędem za pośrednictwem rozwiązań lub usług wspierających komunikowanie się. Z obowiązku upowszechnienia w siedzibie organu informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, wywiązały się jedynie 22 podmioty (tj. 36,6% ogółu skontrolowanych). Ponad połowa (51,7% ogółu skontrolowanych), nie zamieściła w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych (BIP, strona internetowa, ogólnodostępne miejsca w siedzibie) żadnej informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Tym samym osób uprawnionych nie poinformowano o wprowadzonych tą ustawą prawach oraz o możliwościach i zasadach korzystania z tych praw. Część podmiotów (25, tj. 41,7% ogółu skontrolowanych) wywiązała się nierzetelnie z tego obowiązku, zamieszczając – w siedzibie lub na stronach internetowych – niekompletne informacje. Tylko cztery²⁴ spośród skontrolowanych podmiotów (tj. 6,6% ogółu) udostępniły osobom uprawnionym kompletne informacje o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. W tym czasie, wszystkie ze skontrolowanych jednostek wykorzystywały w swojej działalności takie rozwiązania jak poczta elektroniczna i faks, w części z nich byli też zatrudnieni pracownicy, którzy odbyli kurs języka migowego. Przyczynami niewywiązania się z obowiązków informacyjnych była w szczególności niezajomość przepisów ustawy o języku migowym lub nierzetelne podejście do realizacji jej przepisów. Dla przykładu, zdaniem kierownika jednego ze skontrolowanych podmiotów²⁵, dla realizacji przepisów ustawy wystarczające było poinformowanie podatników o „gotowości” pracowników urzędu do obsługi uprawnionych klientów. Z kolei, zdaniem jednego ze starostów, osoby uprawnione nie były zainteresowane usługami świadczonymi przez starostwo²⁶ i nie składały w nim wizyt.

Zamieszczone na stronach internetowych oraz w siedzibach skontrolowanych podmiotów informacje o możliwych formach kontaktu były adresowane do ogółu odbiorców i nie spełniły kryterium dostępności dla osób uprawnionych, zwłaszcza dla osób głuchych. Aby być w pełni dostępną, informacja kierowana do osób uprawnionych, dla łatwego jej odnalezienia powinna być oznaczona odpowiednim, rozpoznawanym przez osoby uprawnione znakiem graficznym

²⁴ Urzędy Skarbowe w: Gorzowie Wielkopolskim, Grudziądzu, Rypinie, Urząd Miejski w Kaletach.

²⁵ Urząd Skarbowy w Śremie.

²⁶ Starostwo Powiatowe w Kościanie.

przekreślonego ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle)²⁷. Z kolei, ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być dostępna również w wersji tłumaczonej na język migowy. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści kierowane do osób uprawnionych.

Tzw. znaki dostępności, służące oznaczeniu informacji kierowanych do osób uprawnionych:



Rozpoznawanym przez osoby uprawnione znakiem graficznym przekreślonego ucha lub „migających dłoni” (tzw. znaki dostępności), w dniu rozpoczęcia kontroli NIK, były oznaczone komunikaty na stronach internetowych jedynie 14 podmiotów (spośród 25, które na ten dzień zamieściły na stronie internetowej jakiejkolwiek informacje kierowane do osób uprawnionych). W miejscach publicznie dostępnych w siedzibach skontrolowanych podmiotów, oznaczenie takie zastosowano w 18 przypadkach (spośród 22, w których na ten dzień w siedzibie zamieszczono jakiejkolwiek informacje kierowane do osób uprawnionych). Tylko jeden z podmiotów²⁸, informacje kierowane do osób uprawnionych zamieścił na stronie internetowej nie tylko w języku polskim, ale również w wersji nagranej w języku migowym. Pozostałe (98,3% ogółu skontrolowanych) ograniczyły formę przekazu informacji do komunikatu w języku polskim, który ze względu na specyfikę niepełnosprawności słuchu jest dla części osób głuchych językiem obcym. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie przetłumaczył na język migowy zamieszczonych na stronach internetowych formularzy zgłoszenia chęci skorzystania przez osoby głuche z pomocy tłumacza języka migowego lub choćby instrukcji jego wypełnienia i złożenia w urzędzie.

W ocenie NIK, niedostępność osobom uprawnionym informacji w języku migowym oraz stosowanie niewłaściwych oznaczeń spowodowane było brakiem wiedzy o szczególnych potrzebach osób z niepełnosprawnością słuchu. Z kolei kierownicy skontrolowanych podmiotów uzasadniali to przede wszystkim brakiem zainteresowania osób uprawnionych usługami świadczonymi przez te podmioty, brakiem środków na tłumaczenie na język migowy oraz

²⁷ Przykłady międzynarodowych znaków graficznych stosowanych dla oznaczenia miejsc, urządzeń i usług dostępnych dla osób niepełnosprawnych, zobacz: http://en.wikipedia.org/wiki/Hearing_loss; <http://www.mass.gov/eohhs/consumer/disability-services/disability-access-symbols.html>; http://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301400_301499/301462/01.01.01_60/en_301462v010101p.pdf; <http://www.nsnet.org/symbols.html>.

²⁸ Starostwo Powiatowe w Augustowie.

nieprecyzyjnymi przepisami. Dla przykładu, jeden z burmistrzów²⁹, wobec braku – jego zdaniem – klientów posługujących się językiem migowym, wydatki na ewentualne tłumaczenie uznał za nieracjonalne i nieuzasadnione. Jeden ze starostów³⁰ stwierdził natomiast, że informacja dla osób uprawnionych napisana została w poprawnym języku polskim, a starostwo dysponuje ogólnodostępnymi dokumentami również dla osób uprawnionych, gdyż ustawa nie precyzuje, że muszą to być uproszczone dokumenty. Podobnie, jeden z naczelników urzędu³¹ oświadczył, że pisemna forma komunikatów daje możliwość dotarcia z informacją do szerokiego grona osób uprawnionych. Jeszcze w czasie kontroli NIK, większość skontrolowanych jednostek upowszechniła lub uzupełniła informacje kierowane do osób uprawnionych oraz oznaczyła je znakiem dostępności dla osób głuchych.

Przykład strony internetowej, na której zamieszczono informacje dla osób uprawnionych nie tylko w języku polskim, ale również w języku migowym

The screenshot shows the website of the City of Poznań's Public Information Bulletin (BIP). The header includes the city coat of arms, the text 'biuletyn informacji publicznej' and 'Urząd Miasta Poznania beta'. There is a search bar and a phone number '61 646 33 44'. A navigation bar contains links: URZĄD MIASTA, SPRAWY, RADA MIASTA, JEDNOSTKI POMOCNICZE, INFORMACJE BIEŻĄCE, FINANSE, BIBLIOTEKA DOKUMENTÓW, and ARCHIWUM. On the left, a sidebar lists: Biblioteka dokumentów, Redakcja, Pomoc, Mapa strony, Rejestr zmian, Kanały XML, and 'Informacje w języku migowym' (highlighted in red), with an API link below. The main content area is titled 'Co to jest BIP' and includes a video player showing a woman in a black dress signing. Below the video, there is a welcome message and a list of topics. On the right, there is a section 'OBJAŚNIENIA W JĘZYKU MIGOWYM' with a list of links.

Co to jest BIP

Chcesz załatwić sprawę w urzędzie i skorzystać z pomocy tłumacza języka migowego? Umów się przez POZnan* kontakt

Co to jest BIP

Witamy na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania.

Ta strona to część systemu powszechnego i bezpłatnego dostępu do informacji publicznej. Strona gwarantuje konstytucyjne prawo dostępu do informacji. W tym miejscu ogłasza się informacje publiczne i dokumenty urzędowe. Tutaj Urząd Miasta Poznania i jego jednostki podają informacje dla obywateli, między innymi:

- czym się zajmują,
- jakie są najważniejsze osoby i ich obowiązki,

OBJAŚNIENIA W JĘZYKU MIGOWYM

- **Co to jest BIP**
- BIP - jak korzystać z Biuletynu
- BIP - Urząd Miasta
- BIP - sprawy
- BIP - Rada Miasta
- BIP - informacje bieżące

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania³², zobacz: <http://bip.poznan.pl/bip/bip-sprawy,p,9366,9368,10043.html>; na język migowy tłumaczyła Eunika Lech.

²⁹ Burmistrz Tucholi

³⁰ Starosta toruński.

³¹ Naczelnik Urzędu Skarbowego w Grudziądzu.

³² Urząd Miasta Poznania nie był objęty kontrolą NIK.

3.2 Przygotowanie do posługiwania się środkami wspierającymi komunikowanie się

Skontrolowane podmioty dysponowały co prawda takimi rozwiązaniami jak poczta elektroniczna i faks, jednak za pomocą tych środków mogły skutecznie komunikować się jedynie z osobami uprawnionymi dobrze znającymi język polski. Poddane kontroli podmioty nie udostępniły natomiast osobom uprawnionym, posługującym się tylko językiem migowym, rozwiązań technicznych zapewniających wystarczające wsparcie w komunikowaniu się.

Organ administracji publicznej, w myśl art. 9 ust. 1 ustawy o języku migowym, jest zobowiązany do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się. Za usługę pozwalającą na komunikowanie, należy rozumieć w szczególności wykorzystanie środków wspierających komunikowanie się (art. 9 ust. 2 ustawy o języku migowym), takich jak: poczta elektroniczna, wiadomości tekstowe (z wykorzystaniem SMS, MMS lub komunikatorów internetowych), komunikacja audiowizualna, faks, strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Niespełna połowa jednostek (26 podmiotów, tj. 43,3% ogółu skontrolowanych) poniosła wydatki na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych. Ich łączna wysokość, w okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do czasu kontroli NIK, to 129 tys. zł (40,4 tys. zł w 2011 r., 48,8 tys. zł w 2012 r., 29,5 tys. zł w 2013 r., 10,3 tys. zł w 2014 r.). Wydatki te poniesiono głównie na opłacenie kosztów uczestnictwa pracowników w kursach języka migowego.

Poza rozwiązaniami powszechnie stosowanymi, takimi jak poczta elektroniczna i faks, zdecydowana większość skontrolowanych podmiotów nie oferowała osobom uprawnionym innych rozwiązań technicznych umożliwiających kontakt poprzez komunikację audiowizualną i wymianę informacji w języku migowym. Ponadto korzystanie z tej bardzo ograniczonej oferty rozwiązań technicznych umożliwiających nawiązanie kontaktu, było znacząco utrudnione wskutek nieupowszechniania lub niewłaściwego upowszechniania informacji o możliwości korzystania z takich rozwiązań. Dla części osób uprawnionych rozwiązania te były zatem faktycznie niedostępne. Możliwość komunikowania się osób uprawnionych za pośrednictwem poczty elektronicznej i faksu stworzyły, w okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym, bądź już w czasie kontroli NIK, wszystkie skontrolowane jednostki. Część z nich (15%) dodatkowo dysponowała takimi rozwiązaniami jak przesyłanie wiadomości tekstowych (SMS i MMS) oraz przesyłanie tekstu za pośrednictwem komunikatora internetowego.

We wszystkich skontrolowanych oddziałach terenowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, klientom udostępniono samoobsługowe urządzenie informacyjne, tzw. urzędomat. Urządzenie to jest dostępne dla klientów ZUS siedem dni w tygodniu, 24 godziny na dobę, i jest wyposażone w pętlę indukcyjną generującą pole elektromagnetyczne, które może być odbierane przez większość aparatów słuchowych. Wsparciem dla użytkowników niedosłyszących jest również możliwość zmiany poziomu głośności dźwięków transmitowanych przez to urządzenie. Klawiatura tego urządzenia posiada oznaczenia w języku Braille'a, co umożliwia korzystanie z niej przez osoby niewidome i głuchoniewidome.

Jedynie trzy podmioty (tj. 5% ogółu skontrolowanych) udostępniły osobom uprawnionym rozwiązania techniczne umożliwiające komunikowanie się w języku migowym. W jednym

z urzędów³³, osoby uprawnione mogły skontaktować się za pośrednictwem internetowego komunikatora audiowizualnego z pracownikiem posługującym się językiem migowym, a w drugim³⁴ - z pełniącym dyżur tłumaczem języka migowego. Tylko jedna³⁵ ze skontrolowanych jednostek dysponowała urządzeniem, za pośrednictwem którego profesjonalny tłumacz języka migowego, w obecności urzędnika, w czasie rzeczywistym („na żywo”) tłumaczy rozmowę z osobą niesłyszącą (tzw. wideotłumacz).

W budynku Powiatowego Urzędu Pracy w Augustowie zainstalowano urządzenie zapewniające dostęp do świadczenia usług tłumacza języka migowego on-line. Usługa polega na tłumaczeniu języka migowego „na żywo” na bazie wideokonferencji, w rzeczywistym czasie trwania rozmowy. Tłumaczenie odbywa się w formie rozmowy trójstronnej, w czasie której tłumacz dokonuje tłumaczenia pomiędzy osobą używającą polskiego języka migowego (PJM) lub sytemu językowo-migowego (SJM), a osobą używającą języka polskiego fonicznego, przy czym tłumacz znajduje się po jednej stronie, a pozostałe osoby po drugiej stronie połączenia wideokonferencyjnego. Z urządzenia mogą korzystać klienci wszystkich jednostek organizacyjnych powiatu augustowskiego.

Zdaniem NIK, na podmiotach świadczących usługi publiczne spoczywa szczególny obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi równego dostępu do tych usług. Dostęp do informacji i usług publicznych nie może być w żaden sposób ograniczony, szczególnie ze względu na jakikolwiek rodzaj niepełnosprawności. Przełamywaniu barier w komunikowaniu się sprzyja z pewnością postęp technologiczny i powszechny 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 pętla indukcyjna współpracująca z aparatem słuchowym, instalowane np. w punktach informacyjnych lub miejscach obsługi klientów. Z kolei w kontaktach z jednostkami policji, osoby uprawnione muszą mieć możliwość zgłoszenia sprawy wymagającej natychmiastowej interwencji, z wykorzystaniem np. wiadomości tekstowej³⁶. Taką możliwością dysponowało jedynie osiem spośród 12 skontrolowanych jednostek policji³⁷, przy czym żadna, na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, nie poinformowała o tym osób uprawnionych, przez co usługa ta była dla nich praktycznie niedostępna.

³³ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

³⁴ Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

³⁵ Starostwo Powiatowe w Augustowie.

³⁶ 1 stycznia 2015 r. weszły w życie przepisy art. 20 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U., poz. 1635 ze zm.). W myśl tego przepisu, dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych zapewnia kierowanie krótkich wiadomości tekstowych (sms) do numeru alarmowego 112 do właściwego terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego.

³⁷ Komendy Powiatowe Policji w: Inowrocławiu, Nowej Soli, Słubicach, Żywcu; Komendy Miejskie Policji w: Bydgoszczy, Koninie, Sosnowcu, Białymstoku.

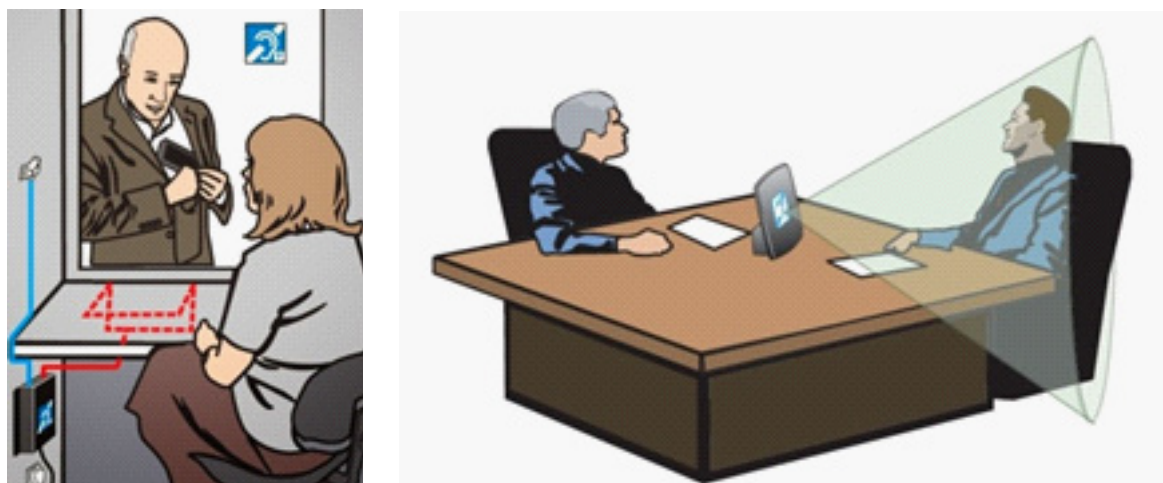
Przykład stanowiska obsługi osób uprawnionych, wyposażonego w urządzenia umożliwiające tłumaczenie na i z języka migowego w czasie rzeczywistym, przez profesjonalnego tłumacza języka migowego



Źródło: Strona internetowa Urzędu Miasta Warszawy³⁸, zobacz: <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/sto-eczne-urz-dy-z-us-ug-t-umacza-migowego-line>; fot. R. Motyl.

Rozwiązaniem technicznym wspomagającym osoby niedosłyszące i korzystające z aparatów słuchowych jest tzw. pętla indukcyjna, stosowana m.in. w miejscach gdzie potrzebna jest dobra zrozumiałość mowy. Według Europejskiego Stowarzyszenia Osób z Uszkodzonym Słuchem (EOFHOH), pętla indukcyjna daje osobom niedosłyszącym najwięcej korzyści spośród wszystkich systemów wspomagania słuchu.

Przykłady zastosowania pętli indukcyjnej w punktach obsługi klienta



Źródło: <http://soundinduction.co.uk/pages/induction-loop-systems/>

W ocenie NIK, ograniczenie się większości skontrolowanych podmiotów do udostępnienia osobom uprawnionym jedynie takich rozwiązań technicznych jak poczta elektroniczna i faks, spowodowane było przede wszystkim brakiem wiedzy o szczególnych potrzebach osób z niepełnosprawnością słuchu. Natomiast pracownicy skontrolowanych podmiotów najczęściej

³⁸ Urząd Miasta Warszawy nie był objęty kontrolą NIK.

uzasadniali to brakiem zainteresowania ze strony osób uprawnionych oraz wystarczającym – w ich ocenie – przygotowaniem jednostki do obsługi osób uprawnionych. Zdaniem pracowników części skontrolowanych jednostek, wystarczającą alternatywą do stosowania urządzeń wspierających komunikowanie się jest, przewidziana w ustawie o języku migowym, usługa tłumaczenia na język migowy, wykonywana przez tłumacza języka migowego lub przez posługującego się tym językiem pracownika.

Obowiązek zapewnienia możliwości skorzystania przez osoby uprawnione z pomocy tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika wybranego przez osobę uprawnioną lub przez organ administracji publicznej, określony został w art. 10 i art. 11 ust. 1 ustawy o języku migowym. W myśl art. 11 ust. 2, usługa tłumaczenia może być również zrealizowana przez pracownika organu administracji publicznej. Osoba uprawniona chcąc skorzystać z zapewnienia przez organ administracji publicznej dostępu do usługi tłumaczenia, jest zobowiązana zgłosić ten fakt co najmniej 3 dni robocze przed tym zdarzeniem, z wyłączeniem sytuacji nagłych (art. 12 ust. 1 ustawy o języku migowym). W większości skontrolowanych podmiotów (w 47, tj. w 78,3% ogółu skontrolowanych) zatrudnione były osoby, które odbyły kurs lub deklarowały znajomość któregoś z języków migowych. Znajomość przynajmniej podstaw polskiego języka migowego deklarowali pracownicy 26 skontrolowanych podmiotów, systemu językowo-migowego – 21, a sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych – 1. Wśród osób, które odbyły szkolenie z języka migowego były też takie, które nie potrafiły wskazać, którego z języków się uczyły.

Według pozyskanej na potrzeby niniejszej kontroli opinii przedstawicieli organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnością słuchu, rzadko zdarza się, aby usługa tłumaczenia na język migowy była dostępna w każdym momencie, a konieczność zgłoszenia takiej potrzeby z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem jest rozwiązaniem krzywdzącym i dyskryminującym. Pozbawia bowiem osoby uprawnione możliwości załatwienia sprawy natychmiast, tak jak to się dzieje w przypadku osób słyszących. Wiąże się też z koniecznością przynajmniej dwukrotnej wizyty w urzędzie. Środowisko osób głuchych zwraca też uwagę na trudności jakie występują przy świadczeniu usługi tłumaczenia na język migowy przez pracowników administracji publicznej. Szkolenie pracowników w zakresie języka migowego jest bez wątpienia bardzo cenną inicjatywą i zwiększa wiedzę o potrzebach osób niesłyszących. Jednak dla zapewnienia skutecznej komunikacji z osobą niesłyszącą niezbędna jest biegła znajomość języka migowego, której nie zapewni ukończenie kursu. Umiejętność biegłego posługiwania się językiem migowym, podobnie jak w przypadku każdego języka obcego, zdobywa się jedynie poprzez stały kontakt z tym językiem, doskonalenie i stałe przebywanie w środowisku osób niesłyszących.

Pełnienie roli tłumacza języka migowego przez pracownika organu administracji publicznej jest formą wsparcia dopuszczoną przez przepisy ustawy o języku migowym. Ustalenia kontroli pokazały jednak, że większość z przeszkolonych pracowników skontrolowanych jednostek, nie zna języka migowego w stopniu wystarczającym do zastąpienia certyfikowanego tłumacza. Większość (58,5%) przeszkolonych pracowników deklarowała znajomość któregoś z języków migowych na elementarnym poziomie, co oznacza ukończenie 50 lub 60 godzinnego kursu. Znajomość na poziomie średniozaawansowanym zadeklarowało 28,3%, a na poziomie zaawansowanym 13,2% ogółu przeszkolonych pracowników. Niemal żaden z deklarujących znajomość języka migowego pracowników nie miał na co dzień kontaktu z osobami posługującymi się językiem migowym.

Przykładem dążenia do zapewnienia dostępu do usług tłumaczenia wysokiej jakości było zorganizowanie w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach stałych dyżurów tłumacza języka migowego. Od stycznia 2011 r., tłumacz języka migowego pełni w tym urzędzie dwa razy w tygodniu, czterogodzinne dyżury. W czasie dyżuru istniała możliwość nawiązania kontaktu z tłumaczem za pomocą internetowego komunikatora audiowizualnego. Możliwość skontaktowania się za pośrednictwem komunikatora z pełniącym dyżur tłumaczem zapewniono również osobom niesłyszącym załatwiającym sprawy w zamiejscowych delegaturach urzędu.

Tabela nr 2

Udogodnienia dla osób uprawnionych według rodzaju skontrolowanych jednostek

WSPARCIE DLA OSÓB UPRAWNIANYCH		urzędy gmin	starostwa powiatowe	urzędy wojewódzkie	urzędy skarbowe	komendy Policji	oddziały ZUS
informacja na stronie internetowej		3 25%	4 33,3%	6 100%	4 66,7%	2 16,7%	2 33,3%
w tym prawidłowo oznaczona		1 33,3%	2 50%	5 83,3%	4 100%	2 100%	0 -
informacja w siedzibie		4 33,3%	4 33,3%	4 66,7%	7 58,3%	1 8,3%	2 33,3%
w tym prawidłowo oznaczona		4 100%	3 75%	4 100%	5 71,4%	0 -	2 100%
informacja w języku migowym		0 -	1 8,3%	0 -	0 -	0 -	0 -
komunikacja audiowizualna		0 -	1 8,3%	2 33,3%	0 -	0 -	0 -
pracownik z kursem języka migowego		7 58,3%	9 75%	6 100%	12 100%	7 58,3%	6 100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

3.3 Obsługa osób uprawnionych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie jakość obsługi osób uprawnionych w skontrolowanych jednostkach.

Prowadzenie spraw lub postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami uprawnionymi zadeklarowało³⁹ łącznie 21 podmiotów (tj. 35% ogółu skontrolowanych). W latach 2012–2014, ich łączna liczba wyniosła 912, a kontrolą objęto 109 z nich (tj. 12%). Postępowania te przeprowadzone zostały terminowo i rzetelnie oraz zgodnie z oczekiwaniami osób uprawnionych.

Załatwiając sprawy lub uczestnicząc w postępowaniach, osoby uprawnione najczęściej korzystały z pomocy osób przybranych bądź radziły sobie samodzielnie (91 przypadków). W opinii kierownika jednej ze skontrolowanych jednostek⁴⁰, przepisy ustawy o języku migowym „nie przyjęły się w praktycznym stosowaniu” - osoby uprawnione nie korzystają z form pomocy określonych w ustawie, nie próbują nawet dowiadywać się o ewentualną możliwość pomocy

³⁹ Organy administracji publicznej nie mają obowiązku odrębnego ewidencjonowania spraw i postępowań prowadzonych wobec osób uprawnionych. Dlatego liczbę postępowań prowadzonych wobec osób uprawnionych ustalono według danych przekazanych przez skontrolowane jednostki.

⁴⁰ Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.

w załatwieniu sprawy, a jest to spowodowane niewystarczającą informacją, a także rutyną i brakiem przekonania decydentów o potrzebie wdrażania ustawowych rozwiązań. Dla przykładu, w jednym ze skontrolowanych oddziałów ZUS⁴¹, w postępowaniu przed lekarzem orzecznikiem udział brały trzy osoby posługujące się językiem migowym. Badanie tych osób lekarz orzecznik przeprowadził w obecności osób przybranych, służących pomocą w tłumaczeniu. W udostępnionej NIK dokumentacji nie odnotowano, aby osoby uprawnione ubiegały się o pomoc tłumacza języka migowego lub by z taką inicjatywą wyszedł oddział ZUS. W jednym z postępowań prowadzonych przez jednostkę policji⁴², kontakt z pokrzywdzoną osobą uprawnioną nawiązano za pośrednictwem 15 letniego wnuka tej osoby, podczas gdy, w myśl art. 3 pkt 1 ustawy o języku migowym, pomocą w załatwianiu sprawy może służyć osoba przybrana, która ukończyła 16 lat. Z kolei w innej jednostce policji⁴³, zgłoszenia o rozboju na osobie uprawnionej dokonała jej matka. Na stronach internetowych lub w BIP tych jednostek, w czasie załatwiania tych spraw, nie zamieszczono żadnych informacji o prawach przysługujących osobom uprawnionym w kontaktach z nimi.

Z pomocy tłumacza języka migowego osoby uprawnione skorzystały w 10 sprawach, przy czym dotyczyło to przede wszystkim postępowań prowadzonych w jednostkach policji, gdzie tłumaczenie wykonywała osoba będąca biegłym sądowym w tej dziedzinie. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono odmowy możliwości skorzystania przez osobę uprawnioną z pomocy tłumacza języka migowego. W 8 przypadkach, rozmowę z osobą uprawnioną na język migowy tłumaczyli pracownicy skontrolowanych jednostek.

Na jakość obsługi osób uprawnionych niewątpliwie korzystnie wpłynęła życzliwa i otwarta postawa pracowników skontrolowanych jednostek. Akcje informacyjne mające pomóc osobom uprawnionym w kontaktach z administracją publiczną prowadziła również część ze skontrolowanych podmiotów.

Jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy o języku migowym, w styczniu 2008 r., Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze nawiązał współpracę z oddziałem Polskiego Związku Głuchych w Zielonej Górze, w ramach której osobom uprawnionym zaproponowano m.in. obsługę poza kolejnością, w wydzielonym pomieszczeniu w urzędzie. Wyznaczono też urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z przedstawicielem Polskiego Związku Głuchych. W okresie składania zeznań podatkowych za 2013 r., pracownicy tego Urzędu spotykali się z zainteresowanymi osobami uprawnionymi w siedzibie oddziału Polskiego Związku Głuchych, gdzie udzielali odpowiedzi na pytania i służyli pomocą w sporządzeniu rozliczeń podatkowych.

W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do czasu kontroli NIK, do żadnej ze skontrolowanych jednostek nie wpłynęła skarga lub wniosek w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym, bądź w innej sprawie dotyczącej obsługi osób uprawnionych.

⁴¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze.

⁴² Komenda Miejska Policji w Sosnowcu.

⁴³ Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu.

4.1 Przygotowanie kontroli

Do przygotowania kontroli wykorzystano informacje i materiały dotyczące spraw środowiska osób głuchych, niedosłyszących i głuchoniewidomych oraz realizacji przepisów ustawy o języku migowym, w tym liczne interpelacje poselskie i wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Przygotowując kontrolę korzystano również z informacji uzyskanych od organizacji pozarządowych⁴⁴ działających na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnością słuchu, które na prośbę NIK przekazały opinie i uwagi o funkcjonowaniu i przydatności rozwiązań wprowadzonych ustawą o języku migowym. Dokonano również przeglądu stron internetowych (BIP i www) wszystkich jednostek objętych kontrolą. Celem przeglądu było sprawdzenie, czy informacje zamieszczone na stronach internetowych były dostępne i zrozumiałe dla osoby doświadczającej trudności w komunikowaniu się. W przeglądzie uczestniczyła osoba głucha oraz tłumacz języka migowego.

Szczególnym wsparciem w przygotowaniu kontroli oraz w opracowaniu jej najważniejszych założeń był panel ekspertów, który odbył się 25 czerwca 2014 r. w siedzibie Delegatury NIK w Poznaniu. W spotkaniu eksperckim udział wzięli przedstawiciele: Rzecznika Praw Obywatelskich, Polskiej Rady Języka Migowego, Zarządu Głównego oraz Wielkopolskiego Oddziału Polskiego Związku Głuchych, Fundacji Pomocy Osobom Niesłyszącym „TON” w Poznaniu oraz Towarzystwa Osób Niesłyszących „TON” w Poznaniu. Instytucje zobowiązane do realizacji przepisów ustawy o języku migowym reprezentowali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego – powiatu poznańskiego i miasta Poznania. W spotkaniu uczestniczyli również przedstawiciele Fundacji „Likejon”, która zrealizowała pilotażowy projekt dostosowania e-administracji do potrzeb osób głuchych i niedosłyszących. Wśród uczestników spotkania były osoby niesłyszące, które przybliżyły najważniejsze bariery i trudności na jakie napotykają zarówno w życiu codziennym, jak i w kontaktach z instytucjami publicznymi. Dyskusja tłumaczona była na język migowy. Kluczowe dla kontroli informacje, będące merytorycznymi konkluzjami z panelu ekspertów, zaprezentowano w treści informacji, jako tekst oznaczony literą „i”.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 sierpnia 2014 r. do 8 grudnia 2014 r. w 60 jednostkach na obszarze sześciu województw. Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 85 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim zwiększenia dostępności dla osób uprawnionych informacji i usług świadczonych przez skontrolowane jednostki, poprzez udostępnienie komunikatów kierowanych do osób uprawnionych również w języku migowym oraz zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających komunikowanie się w tym języku. Ponadto sformułowano wnioski o:

- zamieszczenie na stronach internetowych oraz w siedzibie informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw,
- uzupełnienie treści komunikatów kierowanych do osób uprawnionych,
- oznaczenie informacji kierowanej do osób uprawnionych znakiem graficznym ułatwiającym ich odzyskanie przez te osoby.

⁴⁴ Polski Związek Głuchych Zarząd Główny, Stowarzyszenie Pomocy Niesłyszącym „MIG-iem” w Białymstoku, Stowarzyszenie Wspierania Niesłyszących w Przemysłu, Stowarzyszenie Osób Niesłyszących „TON” w Głogowie.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że kierownicy skontrolowanych jednostek bądź zrealizowali wnioski pokontrolne bądź podjęli działania zmierzające do ich realizacji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli dyrektorzy trzech oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁵, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim oraz wojewoda śląski.

Zastrzeżenia odnosiły się do ustaleń, ocen i wniosków dotyczących:

- niezamieszczenia na stronie internetowej informacji dla osób uprawnionych,
- nieudostępniania osobom uprawnionym informacji w języku migowym,
- oznaczenia informacji kierowanych do osób uprawnionych znakiem dostępności dla głuchych,
- nieudostępniania osobom uprawnionym rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym,
- zasadności realizacji obowiązków określonych w ustawie o języku migowym,
- przygotowania do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym,
- terminu zamieszczenia na stronie internetowej informacji o możliwości skorzystania z usługi tłumacza języka migowego.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliły wszystkie zastrzeżenia⁴⁶ złożone przez dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim. Uwzględnione natomiast zostało zastrzeżenie⁴⁷ wojewody śląskiego w sprawie terminu zamieszczenia na stronie internetowej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach informacji o możliwości skorzystania przez klientów urzędu z usługi tłumacza języka migowego.

⁴⁵ II Oddział w Poznaniu, Oddział w Gorzowie Wielkopolskim, Oddział w Zabrzu.

⁴⁶ Uchwały Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli: z 15 stycznia 2015 r. (II Oddział ZUS w Poznaniu), z 23 stycznia 2015 r. (Urząd Skarbowy w Gorzowie Wielkopolskim), z 3 lutego 2015 r. (Oddział ZUS w Gorzowie Wielkopolskim), z 9 lutego 2015 r. (Oddział ZUS w Zabrzu).

⁴⁷ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 28 stycznia 2015 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek⁴⁸

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Ewa Monika Mes
		Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	Wiesław Dzierbicki
		Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	Andrzej Cieślik ⁴⁹
		Urząd Miasta Chełmży	Jerzy Czerwiński
		Urząd Miejski w Tucholi	Tadeusz Kowalski
		Starostwo Powiatowe w Toruniu	Mirosław Graczyk
		Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim	Wioletta Wiśniewska
		Urząd Skarbowy w Rypinie	Piotr Ławicki
		Urząd Skarbowy w Grudziądzu	Elżbieta Pokrzywnicka
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bydgoszczy	Krzysztof Bułkowski ⁵⁰
2.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Piotr Florek
		Komenda Powiatowa Policji w Kościanie	Henryk Kasiński
		Komenda Miejska Policji w Koninie	Sławomir Jądrzak
		Urząd Miasta i Gminy w Kępnie	Aniela Kempa
		Urząd Miejski w Kole	Mieczysław Drożdżewski
		Starostwo Powiatowe w Gostyniu	Robert Marcinkowski
		Starostwo Powiatowe w Kościanie	Andrzej Jęcz
		Urząd Skarbowy w Wolsztynie	Jolanta Nowak
		Urząd Skarbowy w Śremie	Krzysztof Cugier ⁵¹
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Poznaniu	Piotr Kołodziejczyk

⁴⁸ Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek dostępne są na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli (<http://www.nik.gov.pl/>), w zakładce „Kontrole”.

⁴⁹ Andrzej Cieślik – Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy od 19 marca 2013 r. W okresie od 1 października 2007 r. do 16 marca 2013 r. Komendantem Miejskim Policji w Bydgoszczy był Waldemar Krzyżanowski.

⁵⁰ Krzysztof Bułkowski – Dyrektor Oddziału ZUS w Bydgoszczy od 1 sierpnia 2013 r. Od 6 marca 2008 r. do 29 kwietnia 2013 r. Dyrektorem Oddziału ZUS był Mirosław Graczyk. Od 7 maja 2013 r. do 31 lipca 2013 r. p.o. Dyrektora była Ewa Robak.

⁵¹ Krzysztof Cugier – pełniący obowiązki Naczelnika Urzędu Skarbowego w Śremie od 22 września 2014 r. W okresie od 1 lipca 2003 r. do 21 września 2014 r. Naczelnikiem Urzędu był Witold Piasecki.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
3.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Jerzy Ostouch ⁵²
		Komenda Powiatowa Policji w Nowej Soli	Sławomir Tomal ⁵³
		Komenda Powiatowa Policji w Słubicach	Rafał Wawrzyniak ⁵⁴
		Urząd Miasta i Gminy we Wschowie	Jerzy Grabka
		Urząd Miejski w Świebodzinie	Dariusz Bekisz
		Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Józef Suszyński
		Starostwo Powiatowe we Wschowie	Marek Boryczka
		Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze	Zbigniew Przybycień
		Urząd Skarbowy w Gorzowie Wielkopolskim	Adam Andrzejewski ⁵⁵
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gorzowie Wielkopolskim	Roman Król
4.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Małgorzata Chomycz-Śmigielska
		Komenda Miejska Policji w Przemyślu	Krzysztof Pobuta
		Komenda Powiatowa Policji w Łańcucie	Robert Woźnik ⁵⁶
		Urząd Miasta i Gminy w Lesku	Barbara Jankiewicz
		Urząd Miejski w Dębicy	Paweł Wolicki
		Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu	Krzysztof Pitra
		Starostwo Powiatowe w Dębicy	Władysław Bielawa
		Urząd Skarbowy w Przemyślu	Maria Anna Lasko-Sochacka
		Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie	Mariusz Woźniak
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie	Stanisław Wasilewski

⁵² Jerzy Ostouch – Wojewoda Lubuski od 29 kwietnia 2013 r. W okresie od 12 grudnia 2011 r. do 1 kwietnia 2013 r. Wojewodą Lubuskim był Marcin Jabłoński.

⁵³ Sławomir Tomal – pełniący obowiązki Komendanta Powiatowego Policji w Nowej Soli od 27 czerwca 2014 r. W okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 26 czerwca 2014 r. Komendantem Powiatowym Policji w Nowej Soli był Andrzej Kostka.

⁵⁴ Rafał Wawrzyniak – Komendant Powiatowy Policji w Słubicach od 6 marca 2013 r. Od 11 października 2010 r. do 5 marca 2013 r. Komendantem Powiatowym Policji w Nowej Soli był Jerzy Głębowski.

⁵⁵ Adam Andrzejewski – Naczelnik Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wlkp. od 1 lutego 2012 r.

⁵⁶ Robert Woźnik – Komendant Powiatowy Policji w Łańcucie od 30 marca 2012 r. Od 16 marca 2011 r. Komendantem Powiatowym Policji w Łańcucie był Wacław Mazur.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Maciej Żywno
		Komenda Miejska Policji w Suwałkach	Andrzej Bałazy
		Komenda Miejska Policji w Białymstoku	Andrzej Łapiński ⁵⁷
		Urząd Miasta w Sejnach	Jan Stanisław Kap
		Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej	Tadeusz Ciszkowski
		Starostwo Powiatowe w Augustowie	Franciszek Wiśniewski
		Starostwo Powiatowe w Zambrowie	Stanisław Krajewski
		Urząd Skarbowy w Augustowie	Elżbieta Tkaczyk
		Urząd Skarbowy w Suwałkach	Janusz Bonarski
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku	Zbigniew Zaniewski
6.	Delegatura w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Piotr Litwa
		Komenda Powiatowa Policji w Żywcu	Michał Łukasik
		Komenda Miejska Policji w Sosnowcu	Andrzej Poprawa
		Urząd Miejski w Kaletach	Klaudiusz Kandzia
		Urząd Miejski w Lublińcu	Edward Maniura
		Starostwo Powiatowe w Zawierciu	Rafał Krupa
		Starostwo Powiatowe w Będzinie	Krzysztof Malczewski
		Urząd Skarbowy w Będzinie	Małgorzata Waluda
		Urząd Skarbowy w Zawierciu	Janusz Buczek
		Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze	Cyprian Surma

⁵⁷ Andrzej Łapiński – Komendant Miejski Policji w Białymstoku od 7 października 2013 r. Poprzednio Komendantem Miejskim Policji w Białymstoku była Irena Doroszkiewicz.

Wykaz organów i podmiotów, których strony internetowe objęto przeglądem z udziałem osoby głuchej

Lp.	Organ, podmiot	Adres strony internetowej	Adres strony Biuletynu Informacji Publicznej
1.	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	http://www.prezydent.pl/	http://www.prezydent.pl/bip/
2.	Kancelaria Premiera Rady Ministrów	https://www.premier.gov.pl/	http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/1147,Witamy-na-stronie-Biuletynu-Informacji-Publicznej-Kancelarii-Prezesa-Rady-Minist.html
3.	Sejm Rzeczypospolitej Polskiej	http://www.sejm.gov.pl/	-
4.	Senat Rzeczypospolitej Polskiej	http://www.senat.gov.pl/	-
5.	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	http://www.niepelnosprawni.gov.pl/	http://www.mpips.gov.pl/bip
6.	Narodowy Fundusz Zdrowia	http://www.nfz.gov.pl/new/index.php	http://www.nfz.gov.pl/new/index.php?katnr=3
7.	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich	http://www.rpo.gov.pl/	http://bip.brpo.gov.pl/
8.	Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	http://www.bpp.gov.pl/	http://www.bpp.gov.pl/obsługa-biuletynu/dane-kontaktowe/
9.	Biuro Rzecznika Praw Dziecka	http://brpd.gov.pl/	http://www.biprpd.skuteczne.info/
10.	Ministerstwo Zdrowia	http://www.mz.gov.pl/	http://www.bip.mz.gov.pl/
11.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	http://mac.gov.pl/	http://mac.bip.gov.pl/
12.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	http://www.men.gov.pl/	http://www.bip.men.gov.pl/
13.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	http://www.nauka.gov.pl/	http://www.bip.nauka.gov.pl/
14.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	http://www.mpips.gov.pl/	http://www.mpips.gov.pl/bip
15.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	http://www.msz.gov.pl	http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/bip/biuletyn_informacji_publicznej_1
16.	Ministerstwo Finansów	http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow	http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow
17.	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	http://www.uokik.gov.pl/index.php	http://www.uokik.gov.pl/bip.php

Lp.	Organ, podmiot	Adres strony internetowej	Adres strony Biuletynu Informacji Publicznej
18.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	http://www.pfron.org.pl/	http://www.pfron.org.pl/bip
19.	Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	http://www.giodo.gov.pl/	http://www.giodo.gov.pl/542/j/pl/
20.	Państwowa Komisja Wyborcza	http://pkw.gov.pl/	-
21.	Główny Inspektor Sanitarny	http://www.gis.gov.pl/?go=news	http://www.gis.gov.pl/?go=bip
22.	Główny Inspektor Weterynarii	http://www.wetgiw.gov.pl/	http://www.wetgiw.gov.pl/bip/
23.	Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	http://www.wopr.pl/	-
24.	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	http://www.gopr.pl/	http://www.gopr.bip.mswia.gov.pl/gop/wladze-i-czlonkowie/241,dok.html
25.	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	http://www.topr.pl/	-
26.	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu	http://www.word.wroc.pl/	http://www.word.wroc.pl/content/view/28/62/
27.	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Lublinie	http://www.word.lublin.pl/	http://www.wordlublin.bip.lublin.pl/index.php?id=6&tryb=&p0=&p1=&p2=
28.	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Łodzi	http://www.word.lodz.pl/	http://www.wordlodz.ires.pl/
29.	Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego w Krakowie	http://www.mord.krakow.pl/	-
30.	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu	http://www.word.opole.pl/page/	http://bip.word.opole.pl/
31.	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Poznaniu	http://www.word.poznan.pl/	http://bip.word.poznan.pl/
32.	Straż Miejska w Gdańsku	http://strazmiejska.gda.pl/	http://strazmiejska.gda.pl/bip/
33.	Straż Miejska w Olsztynie	http://www.strazmiejska.olsztyn.pl/	http://www.e-bip.pl/start/23298
34.	Straż Miejska w Kielcach	http://www.strazmiejska.kielce.pl/	http://www.bip.kielce.eu/web/guest/126
35.	Straż Miejska w Szczecinie	http://www.sm.szczecin.pl/	http://www.bip.sm.szczecin.pl/BIPSM/chapter_86000.asp
36.	Straż Miejska w Łodzi	http://www.strazmiejska.lodz.pl/	http://bip.strazmiejska.lodz.pl/artukul.html?id=382
37.	Straż Miejska w Lublinie	http://www.986.pl/witaj.html	-
38.	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	http://www.krus.gov.pl/krus/struktura/oript/oript-tabela-z-danymi/	http://www.bip.krus.gov.pl/
39.	Państwowa Inspekcja Pracy	http://www.pip.gov.pl/pl/	http://www.bip.pip.gov.pl/
40.	Państwowa Straż Pożarna	http://www.straz.gov.pl/page/index.php	http://www.psp.bip.mswia.gov.pl/

Analiza stanu prawnego

A. Zakaz dyskryminacji oraz zasada równego traktowania w aspekcie obowiązujących w Polsce źródeł prawa⁵⁸

I. Prawo międzynarodowe w zakresie równego traktowania

W Europie nie istnieje jeden system przepisów dotyczących równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji. Na prawo to składają się przepisy tworzone przez organizacje międzynarodowe, Unię Europejską oraz parlamenty narodowe. Wśród źródeł prawa międzynarodowego odnoszących się do zakazu dyskryminacji, są m.in. konwencje i umowy międzynarodowe zawierane na forum Rady Europy, będącej międzynarodową organizacją, utworzoną w celu propagowania m.in. praworządności, demokracji, praw człowieka oraz rozwoju społecznego. W ramach pojęcia praw człowieka mieści się zakaz dyskryminacji, który gwarantowany jest przez art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁹ (dalej „Konwencja o ochronie praw człowieka”) oraz Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁰.

Konwencja o ochronie praw człowieka, w art. 14, ustanawia zakaz dyskryminacji oraz wskazuje niedopuszczalne powody dyskryminacji, które nie zostały wymienione w sposób enumeratywny. Według tego przepisu, korzystanie z praw i wolności wymienionych w Konwencji o ochronie prawa człowieka, powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek przyczyn. Ogólny zakaz dyskryminacji został natomiast wprowadzony przez Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka. Stwierdzono w nim mianowicie, że korzystanie z każdego prawa ustanowionego przepisami prawa powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek powodów. W art. 1 ust. 2 Protokołu Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka, wprowadzono zakaz dyskryminacji przez jakiekolwiek władze publiczne z jakichkolwiek przyczyn. Ochrona przed dyskryminacją zapewniona w Protokole Nr 12 do Konwencji praw człowieka jest znacznie szersza niż wynikająca z art. 14 Konwencji praw człowieka i obejmuje w szczególności takie dziedziny jak: dostęp do miejsc publicznych oraz dostęp do dóbr i świadczenia usług⁶¹.

Ochrona praw człowieka, w tym zakaz dyskryminacji oraz prawo do równego traktowania, nie ogranicza się jedynie do umów międzynarodowych zawieranych na forum Rady Europy. Istnieje również znaczny dorobek prawa międzynarodowego dotyczący zakazu dyskryminacji oraz prawa do równego traktowania, stworzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Rzeczpospolita Polska, od 25 października 2012 r., jest stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁶², której celem jest m.in. popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne, tj. osoby które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może – w oddziaływaniu z różnymi barierami – utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Konwencja o prawach

⁵⁸ Opracowano na podstawie Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania na lata 2013–2016.

⁵⁹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; konwencja weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 19 stycznia 1993 r. Polska była wówczas 27. państwem, które związało się tym przepisem. Obecnie stronami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest 47 państw.

⁶⁰ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No.: 177.

⁶¹ Aktualnie Rzeczpospolita Polska nie jest stroną tego protokołu.

⁶² Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

osób niepełnosprawnych jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym, który odnosi się kompleksowo do osób niepełnosprawnych. Ma ona przyczynić się do poprawy ich sytuacji, poprzez umożliwienie rzeczywistego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na równi z innymi osobami. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych potwierdza w preambule m.in. powszechność i niepodzielność wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz potrzebę zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnego z nich korzystania, bez jakiejkolwiek dyskryminacji. Ponadto, uznaje dyskryminację ze względu na niepełnosprawność za pogwałcenie godności i wartości człowieka oraz stwierdza, że osoby niepełnosprawne są często narażone na wieloraką i wzmocnioną dyskryminację. Zasady ogólne Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, określone w art. 3, odnoszą się m.in. do niedyskryminacji. W art. 4 sformułowane zostały natomiast ogólne obowiązki państw, które zobowiązują do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawności, m.in. poprzez przyjęcie regulacji prawnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w Konwencji, podejmowanie lub popieranie badań i rozwoju oraz popieranie dostępności i wykorzystania nowych technologii, powstrzymywanie się od angażowania w działania lub praktyki, które są niezgodne z Konwencją, podejmowanie działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację lub przedsiębiorstwo. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zawiera przepisy zakazujące dyskryminowania osób niepełnosprawnych, nakazujące tworzenie warunków korzystania z praw na zasadzie równości z innymi osobami. Np. w art. 5, potwierdzono równość wszystkich ludzi oraz zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Przepis art. 29, wyraża z kolei zasadę równości oraz gwarancję udziału w życiu politycznym i publicznym, korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, w tym poprzez ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii.

II. Prawo krajowe w zakresie równego traktowania

Prawo do równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji znalazły wyraz w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶³ (art. 32 oraz art. 33). Najbardziej ogólne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż „wszyscy są wobec prawa równi”. Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Z zasad tej wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie dopuszcza żadnych odstępstw i wyjątków.

Niezależnie od ogólnych przepisów, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera liczne odniesienia zasady równości do poszczególnych sfer życia społecznego. Zasada równego traktowania gwarantowana jest m.in. w: art. 6 – równy dostęp do dóbr kultury, art. 60 – jednakowe zasady dostępu do służby publicznej, art. 64 ust. 2 – równa ochrona prawa własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń publicznych i opieki zdrowotnej, art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia.

⁶³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Zasada równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji znalazły swoje umiejscowienie również w innych przepisach, w tym m.in. w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶⁴, ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁶⁵, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁶, ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁷, ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶⁸.

B. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się

Ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się, została ogłoszona 3 października 2011 r. Weszła ona w życie 1 kwietnia 2012 r., z wyjątkiem art. 7 i art. 8, które obowiązują już od 18 października 2011 r. Wydanie ustawy uzasadnione zostało m.in. koniecznością stworzenia stanu prawnego, który zapewni odpowiedni poziom wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się. Ustawa, w art. 1, określa m.in. zasady: korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej w kontaktach z organami administracji publicznej⁶⁹, jednostkami systemu⁷⁰, podmiotami leczniczymi⁷¹, jednostkami policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych oraz jednostkami ochotniczymi działającymi w tych obszarach (pkt 1), obsługi osób uprawnionych w kontaktach z organami administracji publicznej (pkt 2) oraz monitorowania rozwiązań wspierających komunikowanie się i dostępu do nich (pkt 4).

Przez osoby uprawnione, ustawa o języku migowym rozumie osoby doświadczające trwale lub okresowo trudnościami w komunikowaniu się (art. 2 ust. 1 pkt 1). Według ustawy (art. 3 pkt 5), przez środki wspierające komunikowanie się należy rozumieć rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: korzystanie z poczty elektronicznej, przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, przesyłanie faksów, strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych. Przepisy ustawy, według art. 6, są realizowane przez: organy administracji publicznej, jednostki systemu, podmioty lecznicze oraz jednostki policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach. Jednostki te w ustawie określono mianem „podmiotów zobowiązanych”.

Osoby uprawnione, w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy, mają prawo do skorzystania z pomocy osoby przybranej (w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy).

Organ administracji publicznej zobowiązany jest do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się, przez co należy rozumieć w szczególności wykorzystanie środków

⁶⁴ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁶⁹ Przez organy administracji publicznej ustawa o języku migowym rozumie organy określone w art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

⁷⁰ Przez jednostki systemu ustawa o języku migowym rozumie jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 757 ze zm.).

⁷¹ Przez podmioty lecznicze ustawa o języku migowym rozumie podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.).

wspierających komunikowanie się. Informacje o tych usługach, organ administracji publicznej zobowiązany jest upowszechniać w sposób powszechnie przyjęty, w szczególności w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach internetowych tego organu i w miejscach publicznie dostępnych w tym organie (art. 9 ustawy o języku migowym).

Podmiot zobowiązany, w myśl art. 10 ustawy o języku migowym, zapewnia możliwość korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika, co nie wyklucza możliwości korzystania z innych uprawnień.

Organ administracji publicznej, w myśl art. 11 ustawy, zapewnia – na zasadach określonych w art. 12 – dostęp do świadczenia usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN). Świadczenie to może być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej posługującego się PJM lub SJM lub z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się. Jest ono ponadto bezpłatne dla osoby uprawnionej, będącej osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Osoba uprawniona, zgodnie z art. 12 ustawy o języku migowym, jest zobowiązana zgłosić chęć skorzystania ze świadczenia ze wskazaniem wybranej metody komunikowania się do właściwego ze względu na właściwość sprawy organu administracji publicznej, co najmniej 3 dni robocze przed tym zdarzeniem, z wyłączeniem sytuacji nagłych. Zgłoszenie to powinno być dokonane w formie określonej przez organ administracji publicznej, w sposób dostępny dla osób uprawnionych. Po dokonaniu zgłoszenia, organ administracji publicznej jest zobowiązany do zapewnienia obsługi osoby uprawnionej, w terminie przez nią wyznaczonym lub z nią uzgodnionym, na zasadach określonych w ustawie. W przypadku braku możliwości realizacji świadczenia, organ administracji publicznej zawiadamia wraz z uzasadnieniem osobę uprawnioną, wyznaczając możliwy termin realizacji świadczenia lub wskazując na inną formę realizacji uprawnień określonych w ustawie.

Organ administracji publicznej, w myśl art. 14 ustawy, udostępnia dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wnioski. Wszystkie niezbędne informacje o organie i sposobach realizacji ustawy o języku migowym, organ administracji publicznej zamieszcza w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych.

Rejestr tłumaczy PJM, SJM i SKOGN prowadzi wojewoda (art. 15 ustawy o języku migowym). Koszt wynagrodzenia tłumacza PJM, SJM i SKOGN wpisanego do rejestru, w ramach świadczenia, nie może być wyższy niż 2% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, za godzinę świadczenia. Wynagrodzenie jest wypłacane przez organ administracji publicznej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 17 ustawy).

Dalsze przepisy ustawy o języku migowym regulują kwestie związane z dofinansowaniem kosztów szkolenia PJM, SJM, SKOGN lub tłumacza-przewodnika (rozdział 4) oraz powołaniem i działalnością Polskiej Rady Języka Migowego (rozdział 5). W rozdziale 6 ustawy wskazano zmiany, jakie ustawą o języku migowym wprowadzono do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Na podstawie art. 35a ust. 1, pkt 7 lit. f zmienionej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osobom niepełnosprawnym przysługuje dofinansowanie usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Zadanie to finansowane jest ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a udzielanie tej pomocy jest zadaniem powiatu.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
5. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1505 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149).
9. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.).
10. Ustawa 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.).
11. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 757 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 1635 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Rzecznik Praw Pacjenta
9. Szef Krajowego Biura Wyborczego
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
12. Przewodniczący Sejmowej Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13. Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu do spraw Osób Głuchych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
16. Minister Gospodarki
17. Minister Obrony Narodowej
18. Minister Zdrowia
19. Minister Sportu i Turystyki
20. Minister Sprawiedliwości
21. Minister Środowiska
22. Minister Administracji i Cyfryzacji
23. Minister Skarbu Państwa
24. Minister Edukacji Narodowej
25. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
26. Minister Pracy i Polityki Społecznej
27. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
28. Minister Spraw Wewnętrznych
29. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
30. Minister Spraw Zagranicznych
31. Minister Finansów
32. Minister Infrastruktury i Rozwoju
33. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych
34. Komendant Główny Policji
35. Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
36. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

- 37. Wojewodowie
- 38. Marszałkowie Województw
- 39. Dyrektorzy Izby Skarbowych