



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-016-10/2014

P/14/105

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/14/105 – Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

*Kontroler* Marek Gutraj, inspektor kontroli państwowej  
upoważnienie do kontroli nr 91020 z dnia 10 września 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

*Jednostka kontrolowana* Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Poznaniu, ul. Starołęcka 31,  
61-361 Poznań (dalej „Oddział ZUS” lub „Oddział”)

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Piotr Kołodziejczyk – Dyrektor Oddziału ZUS

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające przygotowanie Oddziału ZUS do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym<sup>1</sup>. Oddział dysponował wprawdzie rozwiązaniami umożliwiającymi komunikowanie się za pośrednictwem poczty elektronicznej, faksu, rozmowy z konsultantem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej „ZUS”) za pośrednictwem czatu lub komunikatora internetowego, nie wywiązał się jednak z obowiązku odpowiedniego upowszechniania informacji o możliwości korzystania z tych rozwiązań przez osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się (dalej „osoby uprawnione”). Żadne ze stosowanych w Oddziale rozwiązań technicznych nie umożliwiło wymiany informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Oddział nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych.

Obsługę osób uprawnionych przeprowadzono w Oddziale rzetelnie, z udziałem pracownika posługującego się językiem migowym. Poprawie obsługi osób niedosłyszących sprzyjało samoobsługowe urządzenie informacyjne (tzw. urządomat), udostępnione klientom Oddziału.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej<sup>2</sup> (dalej „BIP”) oraz w serwisie internetowym ZUS<sup>3</sup> zamieszczono ogólne informacje o numerach faksów i adresach poczty elektronicznej oraz o możliwości kontaktu z konsultantem ZUS za pośrednictwem czatu oraz poprzez komunikator internetowy. Administratorem stron internetowych<sup>4</sup> ZUS była Centrala ZUS (Oddział ZUS nie posiadał własnych stron internetowych). Na stronach internetowych ZUS oraz w siedzibie Oddziału nie zamieszczono informacji o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>5</sup> (dalej „ustawa o języku migowym”).

[Dowód: akta kontroli str. 167-168]

Ustalono nieprawidłowości

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

1. W siedzibie Oddziału oraz na stronach internetowych ZUS nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw<sup>6</sup>. Tym samym, Oddział ZUS nie wywiązał się z określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 167-168, 203-206]

2. Oddział ZUS nie wywiązał się, z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi pozwalającej na komunikowanie się. Zamieszczone w siedzibie Oddziału oraz na stronie internetowej informacje o rozwiązaniach technicznych umożliwiającym kontakt (poczta elektroniczna, faks, rozmowa z konsultantem – telefoniczna, z wykorzystaniem czatu lub komunikatora internetowego) były adresowane do ogółu odbiorców posługujących się językiem polskim, a tym samym nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. Aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych, informacja – dla łatwego jej odnalezienia - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Z kolei, ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy<sup>7</sup>. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że nie posiadał uprawnień do zamieszczenia jakichkolwiek informacji na stronach internetowych ZUS (serwis internetowy oraz

<sup>2</sup> <http://www.zus.pl/bip/>

<sup>3</sup> <http://www.zus.pl/>

<sup>4</sup> Strona BIP i serwis internetowy ZUS.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

<sup>6</sup> Oględziny stron internetowych oraz siedziby Oddziału przeprowadzono w dniu 11 września 2014 r.

<sup>7</sup> Taki sposób oznaczenia i formę udostępnienia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich; zobacz: Zasada równego traktowania, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

BIP), gdyż administratorem tych stron jest Centrala ZUS. Z kolei w siedzibie Oddziału, według wyjaśnień Dyrektora Oddziału, przyjęto zasadę dostępności informacji dla ogółu odbiorców, bez wyróżnienia grupy osób z niepełnosprawnością. NIK wskazuje, że w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, realizacja obowiązku upowszechniania informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, obciąża organ administracji publicznej, tj. również wchodzące w skład ZUS, w myśl art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>8</sup>, terenowe jednostki organizacyjne ZUS rozstrzygające w drodze decyzji administracyjnych, a wewnętrzna organizacja ZUS nie zwalnia z realizacji zadań ustawowych. Podobnie, obowiązek informowania osób uprawnionych (w sposób dla nich dostępny) o przysługujących im prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw wynika wprost z ustawy o języku migowym i jego stosowanie ma charakter obligatoryjny. Należy również zauważyć, że w myśl postanowień regulaminu organizacyjnego ZUS, do podstawowych zadań Oddziału należy m.in. obsługa klientów we wszystkich sprawach z zakresu jego działalności, a także prawidłowe, efektywne i sprawne realizowanie wyznaczonych zadań i procesów oraz współpraca z komórkami organizacyjnymi Centrali w zakresie ich optymalizacji (§ 31 pkt 1 i 10 regulaminu). Dyrektor Oddziału, w okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym do zakończenia kontroli NIK<sup>9</sup>, nie poinformował Centrali o potrzebie zamieszczenia na stronie internetowej ZUS stosownej informacji kierowanej do osób uprawnionych. W ocenie NIK, nie podjął tym samym niezbędnych działań dla zapewnienia w Oddziale efektywnej i sprawnej obsługi osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 17, 167-168, 203-206]

Informacje o przysługujących osobom uprawnionym prawach w kontaktach z ZUS, w tym o środkach wspierających komunikowanie się, zamieszczono w siedzibie Oddziału oraz w BIP ZUS dopiero w toku kontroli NIK. Treść komunikatu sporządzonego w języku polskim i zamieszczonego, 8 października 2014 r., w siedzibie Oddziału, oznaczono znakiem graficznym ucha. W analogiczny sposób nie oznaczono jednak, zamieszczonego 23 września 2014 r. w BIP, jedynie w języku polskim, komunikatu dotyczącego obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu. Treść tego komunikatu była ponadto niekompletna, nie informowała bowiem o możliwości udostępnienia przez ZUS, na wniosek osób uprawnionych, dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ustawy o języku migowym).

Do zakończenia kontroli NIK<sup>10</sup>, na stronie internetowej ZUS<sup>11</sup> nadal nie upowszechniono informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się.

[Dowód: akta kontroli str. 167-168, 203-206, 209-2011]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność<sup>12</sup> Oddziału ZUS w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się.

## 2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się

Opis stanu faktycznego

Do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych wyznaczono jednego pracownika Oddziału<sup>13</sup>, zatrudnionego w Wydziale Obsługi Klientów

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

<sup>9</sup> Tj. w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 8 października 2014 r.

<sup>10</sup> 8 października 2014 r.

<sup>11</sup> www.zus.pl

<sup>12</sup> W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (1 kwietnia 2012 r.) do 31 sierpnia 2014 r.

i Korespondencji. Osoba ta ukończyła w 2010 r., potwierdzone zaświadczeniami, dwa (60-godzinne) kursy języka migowego dla pracowników służb społecznych (pierwszy na poziomie elementarnym - poziom KSS-I<sup>14</sup>, drugi na poziomie doskonalącym - poziom KSS-II<sup>15</sup>). Ponadto, osoba ta brała w 2013 r. udział w 32-godzinnym kursie utrwalającym znajomość języka migowego<sup>16</sup> (poziom zaawansowany). Przeszkolony pracownik potwierdził, iż znajomość języka migowego jest dla niego bardzo przydatna.

[Dowód: akta kontroli str. 175-185, 207]

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

[Dowód: akta kontroli str. 189]

Podany na stronach internetowych ZUS adres poczty elektronicznej jest aktywny i można na niego wysłać pocztę elektroniczną. Na wskazany numer telefoniczny można wysłać faks bez konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Istnieje również możliwość połączenia z konsultantem ZUS za pomocą czatu lub komunikatora internetowego. Korzystanie z tych rozwiązań jest jednak znacznie ograniczone z uwagi na brak możliwości transmisji obrazu, co uniemożliwia kontakt w języku migowym.

W siedzibie Oddziału (w budynku A - w Sali Obsługi Klientów) wdrożono System Kierowania Ruchem Klientów. System ten wyposażono w funkcję wizualno-fonicznego przywoływania klientów do poszczególnych stanowisk, która jest przyjazna osobom z niepełnosprawnością słuchu i wzroku. W budynku B zamontowano samoobsługowe urządzenie informacyjne, tzw. urzędomat, dostępny dla klientów ZUS siedem dni w tygodniu, 24 godziny na dobę. Urzędomat wyposażony jest m. in. w pętlę indukcyjną generującą pole elektromagnetyczne, które może być odbierane przez większość aparatów słuchowych oraz w funkcjonalność odczytu tekstu („na głos”) znajdującego się na ekranie. Wsparciem dla użytkowników niedosłyszących jest również możliwość zmiany poziomu głośności dźwięków transmitowanych przez słuchawkę urzędomatu, słuchawki podłączone do gniazda słuchawkowego, jak również samo urządzenie (dźwięki akcji klawiatury itp.). Funkcja regulacji głośności słuchawek oraz głośnika urzędomatu jest dostępna z poziomu urządzenia oraz z poziomu aplikacji. Klawiatura urządzenia posiada układ QWERTY z oznaczeniami w języku Braille'a, umożliwiającym korzystanie z niej osobom niewidomym i głuchoniewidomym.

[Dowód: akta kontroli str. 168,172-173, 210d]

Ustalone  
nieprawidłowości

Oddział ZUS nie udostępnił osobom uprawnionym rozwiązań technicznych wskazanych w art. 3 pkt 5 lit. c ustawy o języku migowym, umożliwiających komunikację audiowizualną, a pozostałe udostępnione rozwiązania techniczne (poczta elektroniczna, faks, rozmowa z konsultantem w formie czatu lub za pomocą komunikatora internetowego<sup>17</sup>), w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych posługujących się tym językiem. Jeśli osoby niesłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji. Bez zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych są niedostępne. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu

<sup>13</sup> Stan na 17 września 2014 r.

<sup>14</sup> Zaświadczenie z dnia 2 września 2010 r.

<sup>15</sup> Zaświadczenie z dnia 28 października 2010 r.

<sup>16</sup> Zaświadczenie o odbyciu szkolenia w dniach 18-21 listopada 2013 r.

<sup>17</sup> Komunikator Skype nie zapewniał transmisji obrazu.

barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna. Sprzyja temu niewątpliwie postęp technologiczny i dostęp do takich rozwiązań jak np. monitory wyświetlające tekst oraz filmy z nagrany tłumaczeniem w języku migowym, wideotelefon lub komunikator internetowy z możliwością transmisji obrazu, za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”<sup>18</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 167, 200-202]

Ocena cząstkowa

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

### 3. Jakość obsługi osób uprawnionych

W latach 2012-2014 (do 22 września), w Oddziale nie ewidencjonowano odrębnie postępowań wobec osób, o których było wiadomo, że są osobami z wadą słuchu. Oddział nie prowadził postępowań w zakresie ubiegania się o rentę osób z chorobami słuchu, gdyż nie było to w zakresie jego kompetencji<sup>19</sup>. W Oddziale obsługiwano osoby uprawnione jedynie w charakterze interesantów, których zwiększoną liczbę (wg. wyjaśnień Naczelnika Wydziału Organizacji i Analiz) zaobserwowano w miesiącach: kwietniu, czerwcu, lipcu i październiku, w związku z koniecznością uzyskania przez te osoby zaświadczeń wymaganych przez inne instytucje. Do Oddziału zgłaszało się wówczas około 2-3 osób tygodniowo. Osoby te były obsługiwane przez pracownika ZUS posługującego się językiem migowym. Przy obsłudze osób uprawnionych nie korzystano z usług tłumacza języka migowego.

[Dowód: akta kontroli str. 189, 197, 199]

W planie finansowym Oddziału na lata 2012-2013 nie zaplanowano wydatków dotyczących obsługi osób uprawnionych. Środki na pokrycie kosztów usług tłumacza przysięgłego zostały po raz pierwszy zaplanowane w planie na rok 2014, w kwocie 748 zł. Oddział, w latach 2011-2014, nie poniósł wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi do potrzeb osób uprawnionych.

[Dowód: akta kontroli str. 193-196]

Według wyjaśnień Dyrektora, Oddział nie napotyka trudnień w stosowaniu przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 203-206]

W okresie od 3 października 2011 r. do 22 września 2014 r., w prowadzonym w Oddziale rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano spraw dotyczących realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

[Dowód: akta kontroli str. 191, 198]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie jakość usług świadczonych przez Oddział ZUS osobom uprawnionym.

<sup>18</sup> Korzystanie z rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym rekomenduje np. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych; zobacz apel Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

<sup>19</sup> Sprawami w tym zakresie zajmował się Wydział Orzecznictwa Lekarskiego I Oddziału ZUS w Poznaniu.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

- 1) zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających osobom uprawnionym komunikację audiowizualną z Oddziałem;
- 2) wystąpienie do centrali ZUS o dostosowanie oznaczenia i formy przekazu zamieszczonej w BIP informacji dotyczącej obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu do potrzeb tych osób oraz o upowszechnienie na stronie internetowej ZUS, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 12 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Marek Gutraj  
inspektor kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.