



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 14 października 2009 r.

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

KAP-410-05-1/09
P/09/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, przeprowadziła w okresie od 31 sierpnia do 23 września 2009 r. kontrolę zatrudniania osób niepełnosprawnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, zwanym dalej Ministerstwem.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień**, działalność Ministerstwa w zakresie objętym kontrolą. Powyższą ocenę uzasadniają w szczególności:

- nieustalenie jednemu z pięciu zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych skróconego czasu pracy wraz z przyznaniem dodatkowego wymiaru urlopu, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 i 4 oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwanej dalej ustawą o rehabilitacji²,
- niewystąpienie przez Ministerstwo do Państwowej Inspekcji Pracy o wydanie opinii odnośnie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

pomimo zatrudnienia osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, co było niezgodne z art. 4 ust. 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji,

- niewykazywanie w składanych do PFRON miesięcznych deklaracjach DEK-I-a do końca marca 2009 r. niepełnosprawnego pracownika zatrudnionego od 26 lutego 2003 r., co było niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji,
- niepodjęcie przez Ministerstwo, do czasu kontroli NIK, działań w celu złożenia, wraz ze skorygowanymi deklaracjami DEK-I-a, wniosków do PFRON o stwierdzenie nadpłat składek na podstawie art. 75 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³, w związku z art. 49 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

1. W okresie objętym kontrolą, tj. od stycznia 2005 r. do czerwca 2009 r. Ministerstwo zatrudniało maksymalnie pięciu pracowników niepełnosprawnych (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.). W powyższym okresie wskaźnik udziału osób niepełnosprawnych w ogólnym zatrudnieniu wynosił od 0,13 % do 0,58 %.

Ministerstwo nie zamieszczało w ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska pracy informacji o możliwości podjęcia pracy w urzędzie przez osoby niepełnosprawne, zachęających osoby z niepełnosprawnością do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym⁴. Nie współpracowało z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w celu upowszechnienia wiedzy na temat możliwości ubiegania się o pracę, czy też organizacji miejsc pracy dla niepełnosprawnych. Pracownicy Ministerstwa odpowiedzialni za rekrutację i sprawy kadrowe nie uczestniczyli w żadnym szkoleniu, którego tematyka dotyczyłaby zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ministerstwo nie brało również udziału w programie PFRON „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”⁵.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w ramach kampanii promującej zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej, wskazała na możliwość zamieszczania w ogłoszeniach o naborze zapisu zachęającego osoby niepełnosprawne do wzięcia w nim udziału (Biuletyn Informacji Publicznej KPRM: <http://bip.kprm.gov.pl/kprm/sc/ogloszenia>).

⁵ W ramach Programu „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”, realizowanego do końca 2007 r., udzielana była pomoc w formie: dofinansowania lub refundacji kosztów wyposażenia nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych do kwoty 15.000 zł na każde stanowisko, dofinansowania lub refundacji kosztów szkoleń osób niepełnosprawnych zatrudnionych na nowych miejscach pracy do kwoty 1.250 zł za każdą przeszkoloną osobę niepełnosprawną, refundacji kosztów wynagrodzeń oraz składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych na nowych miejscach pracy za 18 miesięcy (co drugi miesiąc przez 36 miesięcy) do kwoty 2,5-krotności najniższego wynagrodzenia za każdą zatrudnioną osobę niepełnosprawną.

2. W związku z nieosiągnięciem wskaźników zwalniających od wpłat na PFRON określonych w art. 21 ust. 2a ustawy o rehabilitacji, Ministerstwo w okresie 2005 r. - I poł. 2009 r. wydatkowało łącznie 2 114,1 tys. zł na wpłaty składek do PFRON. Jak wykazała kontrola NIK, Ministerstwo nie dochowało należytej staranności przy dokonywaniu rozliczeń z tytułu składek na PFRON, ponieważ do 31 marca 2009 r. w sporządzanych miesięcznie deklaracjach DEK-I-a nie wykazywano zatrudnionego od 26 lutego 2003 r. pracownika. Pracownik ten przedłożył wypis z orzeczenia o niepełnosprawności do pracodawcy już w dniu zatrudnienia. Powyższe zaniedbanie spowodowało powstanie nadpłaty, która w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 31 marca 2009 r. wyniosła łącznie 54 275,30 zł. Pomimo ujawnienia powyższej nieprawidłowości w kwietniu 2009 r., Ministerstwo, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie skorzystało z przewidzianej w art. 75 Ordynacji podatkowej, w związku z art. 49 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, możliwości wystąpienia do PFRON z wnioskiem o stwierdzenie ww. powstałej nadpłaty. Z wyjaśnień wynika, że w trakcie kontroli NIK podjęto działania w zakresie weryfikacji danych w celu dokonania stosownych korekt w deklaracjach składek na PFRON dla potrzeb rozliczenia nadpłaty.

Ministerstwo nie wystąpiło również o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 8 397 zł powstałej w związku z niewykazywaniem w składanych do PFRON deklaracjach miesięcznych, za okres od 1 kwietnia do 31 października 2008 r., niepełnosprawnego pracownika, zatrudnionego od 17 marca 2008 r. Pracownik ten orzeczenie o niepełnosprawności⁶ przedłożył do komórki kadrowej Ministerstwa w dniu 28 października 2008 r. Biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone w orzeczeniu NSA z dnia 19 czerwca 2009 r.⁷, nie ma uzasadnienia prawnego do obciążania pracodawcy nienależnymi składkami na PFRON, w sytuacji kiedy fakt wcześniejszego posiadania orzeczenia o niepełnosprawności został przez pracownika ujawniony w trakcie zatrudnienia.

Ministerstwo nie wystąpiło też o stwierdzenie nadpłat wynikających z zawyżenia w składanych od 1 stycznia 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r. deklaracjach DEK-I-a stanu średniego stanu zatrudnienia w Ministerstwie. Przyczyną zawyżenia były rozbieżności interpretacyjne dotyczące wliczania bądź nie wliczania sędziów i prokuratorów do średniego stanu zatrudnienia w Ministerstwie. Rozbieżności te zostały ostatecznie

⁶ Orzeczenie o niepełnosprawności pracownik uzyskał w 2006 r.

⁷ Sygnatura akt: II FSK 286/08.

wyjaśnione po przeprowadzeniu w dniu 24 lutego 2009 r. w Ministerstwie audytu doradczego przez audytora wewnętrznego i po otrzymaniu stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 30 marca 2009 r., że sędziów i prokuratorów nie wlicza się do średniego stanu zatrudnienia przy wyliczaniu należnych składek na PFRON. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Ministerstwa Pan Cezary Góralczyk poinformował, że zostały już podjęte działania zmierzające do ustalenia ilości osób będących prokuratorami i sędziami, którzy byli wykazywani w deklaracjach miesięcznych przekazywanych do PFRON oraz, że po zgromadzeniu dokumentacji zostaną sporządzone niezwłocznie korekty deklaracji. Na podstawie dostępnej dokumentacji, kontrolerzy NIK oszacowali, że za okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r. wysokość nadpłat z powyższego tytułu wyniosła 93 649 zł.

Na podstawie badania próby trzech deklaracji składanych do PFRON stwierdzono, że wpłaty za grudzień 2007 r. i za grudzień 2008 r., zostały dokonane terminowo, ale w wysokości wyższej od należnej, z przyczyn opisanych powyżej. Badanie wykazało, że wpłata składek na PFRON za czerwiec 2009 r. była dokonana we właściwej wysokości i terminowo.

W okresie objętym kontrolą NIK Ministerstwo korzystało z możliwości obniżenia wpłat składek do PFRON przewidzianej w art. 22 ustawy o rehabilitacji⁸ w 2005 r. i 2008 r. Z wyżej wymienionego tytułu obniżono składki na PFRON na łączną kwotę 2 818,28 zł, z czego w 2005 r. 697,64 zł i w 2008 r. 2 120,64 zł.

3. W Ministerstwie, według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., zatrudnionych było pięciu pracowników niepełnosprawnych⁹. Pracodawca w okresie objętym kontrolą wobec czterech z nich należycie wywiązywał się z obowiązków określonych w ustawie o rehabilitacji. Trzem pracownikom o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ustalono skrócony czas pracy na podstawie art. 15 ust. 2 ww. ustawy oraz przyznano dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym, jednemu z pracowników powyższe uprawnienia nie przysługiwały, z uwagi na lekki stopień niepełnosprawności. W przypadku piątej osoby, z powodu zaniedbania pracownika komórki kadrowej Ministerstwa,

⁸ Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, wpłaty na Fundusz, o których mowa w art. 21, ulegają obniżeniu z tytułu zakupu usługi, z wyłączeniem handlu, lub produkcji pracodawcy zatrudniającego co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągającego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wysokości co najmniej 10 %.

⁹ Średni stan zatrudnienia w Ministerstwie w czerwcu 2009 r. w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy wyniósł ogółem 886,6 etatów.

pracownikowi o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, zatrudnionemu od 26 lutego 2003 r., dopiero od kwietnia 2009 r. ustalono skrócony czas pracy oraz przyznano dodatkowy urlop wypoczynkowy (również za 3 lata wstecz). Nieprzyznanie przez pracodawcę niepełnosprawnemu pracownikowi ww. uprawnień z momentem jego zatrudnienia stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 i 4 oraz art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

Niepełnosprawni pracownicy mieli możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych, korzystania z dodatkowej przerwy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji. NIK nie stwierdziła przypadków dyskryminacji pracowników niepełnosprawnych ze strony współpracowników i przełożonych z powodu ich niepełnosprawności.

Pomimo zatrudnienia czterech pracowników zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, Ministerstwo nie występowało do Państwowej Inspekcji Pracy o wydanie opinii w kwestii przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, o której mowa art. 4 ust. 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

4. Spośród czterech objętych w trakcie kontroli oględzinami budynków zajmowanych przez Ministerstwo, tj.: przy Al. Ujazdowskich 11, ul. Barskiej 28/30, ul. Czerniakowskiej 100 oraz przy ul. Krasińskiego 65, w trzech NIK nie stwierdziła istotnych barier utrudniających dostęp do nich osobom niepełnosprawnym, z wyjątkiem:
- braku oznakowanego stanowiska postojowego na parkingu budynku Ministerstwa przy ul. Krasińskiego 65,
 - braku w trzech budynkach (z wyjątkiem budynku przy ul. Czerniakowskiej 100) wyposażenia wind w przyciski sterujące umożliwiające odczyt osobom niewidomym i niedowidzącym, jak też sygnalizacji dźwiękowej informującej o pozycji windy¹⁰.

Istotne bariery funkcjonalne utrudniające poruszanie się osobom niepełnosprawnym na wózku inwalidzkim w budynku Ministerstwa przy Al. Ujazdowskich 11 polegały w szczególności na: braku oznakowanego miejsca postojowego na parkingu, wąskich (78 cm) drzwi do wind, wąskich (poniżej 1,5 m) przejść w części ciągów komunikacyjnych budynku a także schodów w części korytarzy uniemożliwiających

¹⁰ Zgodnie z § 193 ust. 2a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), kabina dźwigu osobowego dostępna dla osób niepełnosprawnych powinna mieć (...) tablicę przyzywową (...) z dodatkowym oznakowaniem dla osób niewidomych i informacją głosową.

poruszanie się na wózku inwalidzkim. Ministerstwo, w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2009 r., nie podejmowało działań na rzecz likwidacji barier dla osób niepełnosprawnych, by w pełni dostosować budynki do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jak wynika z wyjaśnień, przyczyną niepełnego dostosowania budynku przy Al. Ujazdowskich 11 dla osób niepełnosprawnych, był brak możliwości, ze względów konstrukcyjnych, poszerzenia ciągów komunikacyjnych oraz zainstalowania wind osobowych o większych gabarytach (istnieje jednak możliwość wjazdu do windy o szerokości wejścia 78 cm na wózku inwalidzkim ręcznym o szerokości 66 cm). W wyjaśnieniach tych podano, że podjęte zostaną działania w celu zainstalowania w windach sygnalizacji dźwiękowej i przycisków dla osób niewidomych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Szersze informowanie o możliwości składania ofert w konkursach na wolne stanowiska pracy w Ministerstwie przez osoby niepełnosprawne.
2. Podjęcie działań w celu likwidacji, w miarę możliwości, stwierdzonych barier utrudniających dostęp osobom niepełnosprawnym, w szczególności zapewnienie odpowiednich, oznaczonych miejsc parkingowych dla niepełnosprawnych.
3. Wystąpienie do Państwowej Inspekcji Pracy o wydanie opinii o przystosowaniu stanowisk pracy do potrzeb pracowników zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, w myśl art. 4 ust. 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.
4. Zapewnienie prawidłowego wykazywania w składanych do PFRON deklaracjach DEK-I-a wszystkich zatrudnionych w Ministerstwie osób niepełnosprawnych oraz wystąpienie do PFRON z wnioskiem o stwierdzenie powstałych nadpłat wraz ze złożeniem stosownych korekt deklaracji DEK-I-a.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.