



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 12 listopada 2009 r.

**Pan Waldemar PAWLAK
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

P/09/095
KGP-410-18-1/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki (zwanym dalej Ministerstwem lub MG), kontrolę dotyczącą zatrudniania osób niepełnosprawnych w latach 2005–2009 (I półrocze). Kontrola obejmowała również dostępność Ministerstwa dla osób niepełnosprawnych.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 24 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację przez MG w badanym okresie działań związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz z dostępnością siedziby Ministerstwa dla tej grupy osób.

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ograniczony zakres działań informacyjnych mających na celu zachęcanie osób niepełnosprawnych do zatrudniania się w Urzędzie obsługującym Ministra Gospodarki.

1.1. Ministerstwo nie prowadziło w okresie objętym kontrolą współpracy z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie promowania możliwości podejmowania pracy przez osoby niepełnosprawne bezrobotne lub

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

poszukujące pracy. Jedynym przejawem zainteresowania Ministerstwa zatrudnianiem osób niepełnosprawnych było zamieszczanie – począwszy od sierpnia 2008 r. – w treści ogłoszeń o wakatach następujących sformułowań: „Do składania dokumentów zachęcamy również osoby niepełnosprawne, które spełniają wymagania określone w niniejszym ogłoszeniu”. Należy jednak podkreślić, że zamieszczanie tego zdania w ogłoszeniach było zainspirowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Działanie to nie przyniosło efektu, gdyż ostatnia osoba niepełnosprawna zatrudniona została w grudniu 2007 r. Według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. Ministerstwo zatrudniało 3 osoby niepełnosprawne – 2 osoby (2 etaty) o lekkim stopniu niepełnosprawności i 1 osobę (0,5 etatu) o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W pierwszym półroczu 2005 r. zatrudnionych było 8 osób niepełnosprawnych (na 7,5 etatach).

1.2. Współpraca z urzędem pracy obejmowała jedynie staże dla osób bezrobotnych. W okresie objętym kontrolą urząd pracy nie kierował osób niepełnosprawnych do odbycia stażu w Ministerstwie. We wnioskach dotyczących stażu Ministerstwo nie zamieszczało sformułowań zachęcających osoby niepełnosprawne do udziału w stażu.

W ww. okresie w Ministerstwie trzymiesięczną praktykę studencką odbyła jedna osoba niepełnosprawna (w drugim półroczu 2008 r.).

1.3. Dyrektor Generalny wyjaśnił³, że nabór kandydatów na wolne stanowiska w służbie cywilnej Ministerstwa jest otwarty i konkurencyjny, zgodny z postanowieniami *ustawy o służbie cywilnej*⁴. Oznacza to, że o wolne stanowiska mogły i mogą ubiegać się wszystkie osoby, które spełniają określone w ogłoszeniu na dane stanowisko wymagania, w tym również osoby niepełnosprawne. Otwarty i konkurencyjny charakter naboru pracowników odnosił się także, począwszy od dnia 17 kwietnia 2008 r., do pracowników zatrudnianych na stanowiskach pomocniczych i robotniczych. Przyjęty sposób naboru tych pracowników wynikał z postanowień zarządzenia Nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki⁵.

Do dnia 17 kwietnia 2008 r. osoby na etatach poza służbą cywilną zatrudniane były na wniosek kierującego komórką organizacyjną. Zatrudnienie w tej grupie do końca 2006 r. wynosiło 13,75 etatu. Znaczny wzrost liczby osób zatrudnionych na etatach

³ Pismo z dnia 14 sierpnia 2009 r. znak: BDG-I-078-80-BT/09.

⁴ Ostatnio *ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* (Dz. U. Nr 227, poz. 1505). Wcześniejsze regulacje ustawowe w tej kwestii były podobne.

⁵ Zarządzenie z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru pracowników do służby cywilnej oraz na stanowiska pomocnicze i robotnicze w Ministerstwie Gospodarki (niepublikowane); obecnie obowiązuje zarządzenie Nr 24 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru pracowników do służby cywilnej oraz na stanowiska pomocnicze i robotnicze w Ministerstwie Gospodarki.

„niemnożnikowych” nastąpił w 2007 r. co było efektem przejęcia⁶ przez Ministerstwo pracowników zlikwidowanego z końcem 2006 r. gospodarstwa pomocniczego – Zakładu Usług Administracyjno-Gospodarczych. Wzrost liczby etatów poza służbą cywilną, w świetle wyjaśnień Dyrektora Generalnego, spowodował zmiany w przepisach wewnętrznych, wprowadzonych od dnia 17 kwietnia 2008 r.

Nie kwestionując zasady konkurencyjności i otwartości naboru przy zatrudnianiu osób w służbie cywilnej oraz na stanowiskach pomocniczych i robotniczych, Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że brak było aktywnych działań ukierunkowanych na zatrudnianie większej niż dotychczas liczby osób niepełnosprawnych. Stanowisko Dyrektora Generalnego⁷, iż Ministerstwo nie miało i nie ma wpływu na tendencję spadkową zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jak również nie posiadało narzędzi do sterowania tym procesem, wskazuje na potrzebę poszukiwania rozwiązań przynoszących lepsze rezultaty w zatrudnianiu niepełnosprawnych w administracji rządowej.

2. Ministerstwo nie wykazywało zainteresowania możliwością zmniejszenia realizowanych wydatków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). W ocenie NIK zaniechanie takich działań świadczy, że właściwe służby Ministerstwa nie wykazały należytej staranności w wykonywaniu swoich zadań w omawianym zakresie.

2.1. Z wpłat na PFRON zwolnione zostały jednostki budżetowe, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił co najmniej 3% (w 2005 r.), 4% (w 2006 r.), 5% (w 2007 r.) i 6% (w 2008 r. oraz w latach następnych) – art. 21 ust. 2 i 2a *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*⁸. Obowiązkowe wpłaty na PFRON są tym niższe, im bardziej wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zbliżony jest do wyznaczonego poziomu. Wskaźnik ten w Ministerstwie (w ujęciu średniorocznym) w latach 2005-2008 i w I półroczu 2009 r. wynosił odpowiednio: 0,51%; 0,49%; 0,50%; 0,36% i 0,26%. Z powyższych danych wynika, że najkorzystniejsza relacja wskaźnika zatrudnienia realizowanego w Ministerstwie Gospodarki w stosunku do poziomu zalecanego występowała w 2005 r., a później dynamika tego wskaźnika była malejąca. Zachodziły zatem procesy odwrotne w stosunku do oczekiwanych.

Z uwagi na nieosiągnięcie pożądaných wskaźników zatrudnienia, MG zobowiązane było do dokonania miesięcznych wpłat na PFRON, których łączna kwota wynosiła

⁶ Na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy.

⁷ Pismo z dnia 14 sierpnia 2009 r. znak: BGD-I-078-80-BT/09.

⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.; ustawa zwana dalej *ustawą o rehabilitacji*.

2 299,6 tys. zł, w tym: 405,5 tys. zł za 2005 r., 315,6 tys. zł za 2006 r., 497,8 tys. zł za 2007 r., 697,1 tys. zł za 2008 r. oraz 383,6 tys. zł za 6 miesięcy 2009 r. Miesięczne wpłaty na PFRON realizowane były terminowo (zgodnie z art. 49 ust. 2 *ustawy o rehabilitacji*).

2.2. Negatywnie z punktu widzenia kryterium celowości należy ocenić brak działań Ministerstwa w latach 2007-2009 (I półrocze)⁹, ukierunkowanych na poszukiwanie – przewidzianych w art. 22 *ustawy o rehabilitacji* – możliwości obniżenia wpłat na PFRON z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy zatrudniającego co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągniętego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wysokości co najmniej 10 %. Ministerstwo w tym okresie nie korzystało z możliwości obniżenia wpłat, o których mowa w ww. przepisie.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego¹⁰, iż przyczyn niewykorzystania możliwości ww. obniżek należy upatrywać jedynie w procedurach określonych przez *ustawę – Prawo zamówień publicznych*¹¹, których przestrzeganie jest obowiązkowe. Stanowisko to pomija bowiem fakt, iż *ustawy – Prawo zamówień publicznych* nie stosuje się (i nie stosowało się wcześniej) do udzielania zamówień publicznych w ściśle określonych przez *ustawę* przypadkach. Obecnie ww. *ustawy* nie stosuje się m.in. w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro. W Ministerstwie wydane zostały odpowiednie regulacje wewnętrzne odnośnie udzielania zamówień publicznych nie wymagających stosowania *ustawy*. Ustalenia kontroli potwierdzają, że ten system zamówień w Ministerstwie funkcjonował, czego przykładem są m.in. zakupy materiałów eksploatacyjnych dokonane przez Biuro Administracyjne. Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił¹², że Biuro to nie zwracało się do pracodawców spełniających kryteria zawarte w art. 22 *ustawy o rehabilitacji* – z prośbą o przedstawienie swoich ofert. Fakt, iż ww. przepisy wewnętrzne nie zawierały wprost regulacji zobowiązującej do rozpoznania kontrahentów zatrudniających osoby niepełnosprawne nie stanowi usprawiedliwienia dla takiego zaniechania, gdyż Biuro to przed dokonaniem zakupów zobowiązane było dokonać analizy rynku, tj. zebrać oferty od

⁹ Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego w latach 2005-2006 Ministerstwo nie miało podstaw do wykorzystywania uprawnień wynikających z art. 22 *ustawy o rehabilitacji*, ponieważ w tym czasie zamówienia na rzecz Ministerstwa realizowane były za pośrednictwem Zakładu Usług Administracyjno-Gospodarczych – pismo z dnia 1 września 2009 r. znak: BDG-III-0911-23-JP/09, L.dz. 2677.

¹⁰ Pismo z dnia 12 sierpnia 2009 r. znak: BDG-III-091-23-HO/09, L.dz. 2314/09.

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹² Pismo z dnia 2 września 2009 r., znak:BA-III-078-1-RK/09, L.dz. 1377.

potencjalnych wykonawców, a oferty od dostawców spełniających omawiane wymagania mogłyby dać Ministerstwu dodatkowe korzyści.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczne rozbieżności pomiędzy planowanymi a faktycznie poniesionymi wydatkami z tytułu wpłat na PFRON. W latach 2005-2006 i 2008 pierwotnie zaplanowana kwota stanowiła jedynie ok. 50% kwoty faktycznie wydatkowanej, co skutkowało koniecznością jej znacznego korygowania w ciągu roku. Planowanie rocznych wydatków na PFRON dokonywane było w sposób szacunkowy, na podstawie wykonania za I półrocze roku poprzedzającego okres planowany oraz w oparciu o wytyczne Ministerstwa Finansów. Zaplanowana kwota podlegała bieżącej analizie ze względu na obowiązkowy charakter wpłat miesięcznych i była zwiększana gdy zachodziła taka konieczność. W procesie planowania wydatków na – poddane badaniu – lata 2007-2009 nie uwzględniano wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych ani nie przewidywano obniżki wpłat z tytułu zakupu usług, o których mowa w art. 22 *ustawy o rehabilitacji*, gdyż te elementy planowania były trudne do przewidzenia. W planach na lata 2007-2008 nie uwzględniano jednak także wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, stanowiącego podstawę do obliczania wysokości wpłat, co było działaniem nierzetelnym.

Planowana pierwotnie przez Ministerstwo na 2007 r. kwota wydatków na PFRON (§ 4140 klasyfikacji budżetowej wydatków) wynosiła 367,0 tys. zł – w ciągu roku została zwiększona o 125,0 tys. zł, tj. o 34,1 % (wykonanie wydatków – 482,2 tys. zł¹³). W 2008 r. była to kwota 350,0 tys. zł, która zwiększona została o 328,0 tys. zł, tj. o 93,7 % (wykonanie wydatków – 677,5 tys. zł¹⁴).

W przyjętym przez Ministerstwo Finansów układzie wykonawczym wydatków na 2009 r. dla części 20 – *Gospodarka* nie występowała kwota planowanych wydatków na PFRON, co było zgodne z wytycznymi Ministra Finansów. Planowane wydatki na ten cel, w kwocie 711,0 tys. zł, powiększyły wynagrodzenia dla pracowników Ministerstwa (o 661,0 tys. zł) oraz Ośrodka Studiów Wschodnich (o 50,0 tys. zł). W dniu 24 marca 2009 r. Minister Gospodarki podjął decyzję w sprawie zmian w budżecie Ministerstwa Gospodarki na 2009 r. Mocą decyzji Ministra wprowadzono do planu wydatków Ministerstwa wpłaty na PFRON w wysokości 661,0 tys. zł (w § 4140) i jednocześnie zmniejszono o tę kwotę planowane wydatki na wynagrodzenia (w §§ 4010, 4020 i 4050). Działanie takie było niezbędne, aby

¹³ Za okres od grudnia 2006 r. do listopada 2007 r., gdyż wpłaty w danym miesiącu dokonywane są za poprzedni miesiąc.

¹⁴ Za okres od grudnia 2007 r. do maja 2008 r.

regulowanie zobowiązań wobec PFRON następowało zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków. Wykonanie wydatków na PFRON w I półroczu 2009 r.¹⁵ wyniosło 378,8 tys. zł.

4. Pozytywnie należy ocenić, że strefa swobodnego poruszania się w budynku Ministerstwa przy Placu Trzech Krzyży przystosowana została dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, w strefie tej usytuowana też została toaleta dla niepełnosprawnych. Na każdej kondygnacji budynku zachowany był jeden poziom podłogi bez progów. Budynek posiada 6 wind, z których jedna ma drzwi wejściowe o szerokości 90 cm (pozostałe 80 cm). W budynku zatrudnione były dwie osoby niepełnosprawne (o lekkim i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), które nie sygnalizowały barier utrudniających im pracę.

Kontrola wykazała jednak brak możliwości samodzielnego wjazdu do strefy swobodnego poruszania się w budynku przy Placu Trzech Krzyży przez osoby na wózkach inwalidzkich. Jest to związane z brakiem pochylni przed wejściem głównym do budynku (od strony Placu Trzech Krzyży do budynku prowadzą schody) oraz platformy dźwigowej przy schodach wewnątrz budynku (przed wejściem na poziom strefy). Ministerstwo dysponowało pochylnią przenośną (rampa systemowa) o wymiarach 150x75 cm. Fakt ten należy jednak traktować jako rozwiązanie doraźne, bowiem sama pochylnia jak i jej stosowanie nie spełnia wymogów określonych w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*¹⁶.

Należy również uznać za znacznie utrudniony wjazd wózkiem inwalidzkim do strefy swobodnego poruszania się w budynku przy Placu Trzech Krzyży od strony dziedzińca wewnętrznego. Wymagałoby to, niezależnie od konieczności korzystania z pochylni przenośnej, pokonania wzniesienia terenu o wysokości 220 cm na długości 17 m (wjazd od strony ul. Żurawiej). Ukształtowanie terenu czyni zeń naturalną pochylnię o nachyleniu około 13%, tj. przeszło dwukrotnie większym niż dopuszczalne (6%), wynikające z ww. rozporządzenia.

Projekt wstępny dostosowania wejść dla osób niepełnosprawnych w obiektach: Plac Trzech Krzyży 3/5 i Żurawia 4a opracowany został w 2008 r. Projekt ten, w odróżnieniu od rozwiązań zaproponowanych w 2005 r., uzyskał aprobatę Biura Stołecznego Konserwatora Zabytków. W planie inwestycyjnym na 2009 r. planowane były nakłady w wysokości 380 000 zł. W ramach tej kwoty przewidziany był montaż platformy dźwigowej przy

¹⁵ Za okres od grudnia 2008 r. do maja 2009 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Przepisy ww. rozporządzenia zasadniczo mają zastosowanie – zgodnie z jego § 2 ust. 1 – do projektowania, budowy i przebudowy oraz zmiany sposobu użytkowania budynków, jednakże za celowe należy uznać możliwie szerokie uwzględnianie parametrów w nim określonych, mając na uwadze dostępność budynku dla osób niepełnosprawnych.

schodach wejściowych oraz wykonanie podjazdów zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz obiektu. Ograniczenie środków budżetowych, spowodowało przesunięcie tych prac na 2010 r.

5. Ministerstwo nie korzystało ze środków programu PFRON „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”, a także ze środków przewidzianych w innych programach – mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych.

6. Dyrektor Departamentu Administracyjnego wyjaśnił¹⁷, że w Ministerstwie nie dokonywano – w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2009 r. – adaptacji pomieszczeń dla potrzeb osób niepełnosprawnych, bowiem nie wystąpiła potrzeba tworzenia nowych ani przystosowania istniejących stanowisk pracy dla tych osób. Nie wystąpiła także potrzeba wyposażania stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych. W tej sytuacji nie miały zastosowania art. 26 i 26e *ustawy o rehabilitacji*, umożliwiające zwrot poniesionych w tym celu kosztów.

7. Ministerstwo nie posiadało pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowiska pracy do potrzeb zatrudnianej osoby o umiarkowanym stopniu niesprawności. Obowiązek taki wynikał z art. 4 ust. 5 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*. W sprawie tej wystąpiono do PIP w dniu 17 sierpnia 2009 r., tj. w czasie trwania kontroli.

8. Zatrudnione w Ministerstwie osoby niepełnosprawne nie wskazywały na łamanie przez pracodawcę praw osób niepełnosprawnych, nie zetknęły się z przypadkami gorszego traktowania w porównaniu do innych pracowników zatrudnionych na analogicznych stanowiskach. Osoby te nie dostrzegały barier ani nie wskazywały na problemy utrudniające im pracę w Ministerstwie.

9. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski o:

1. Podjęcie działań zmierzających do upowszechniania informacji o ofertach pracy w Ministerstwie, kierowanych także do osób niepełnosprawnych, w tym rozważenie nawiązania w tym zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.
2. Rozszerzenie działań związanych z rozeznawaniem rynku przed dokonaniem zamówienia, w szczególności usług, odnośnie możliwości uzyskania ofert od pracodawców spełniających kryteria zawarte w art. 22 *ustawy o rehabilitacji*.

¹⁷ Pismo z dnia 7 sierpnia 2009 r., znak BA-III-078-1-SB/09 L.dz. 1234 oraz z dnia 20 sierpnia 2009 r., znak:BA-III-078-1-SB/09, L.dz.1305.

3. Wykonanie, w miarę posiadanych środków, niezbędnego zakresu prac umożliwiających samodzielny dostęp do budynku przy Placu Trzech Krzyży osobom niepełnosprawnym na wózkach inwalidzkich.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz