



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała**

Warszawa, dnia 4 grudnia 2009 r.

tekst ujednolicony

KPZ-410-14-02/2009
P/09/095

**Pani
Jolanta Fedak
Minister
Pracy i Polityki Społecznej**

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 przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (zwanym dalej Ministerstwem lub MPiPS) kontrolę w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej latach 2005-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane w Ministerstwie na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych w MPiPS. Pozytywnie ocenia natomiast, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej.

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

1. Według stanu na koniec czerwca 2009 r. w MPiPS zatrudnione były 24 osoby² (na 23,5 etatach) z prawnie potwierdzoną niepełnosprawnością, podczas gdy osiągnięcie wskaźnika, określonego w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, tj. 6%, wymagałoby zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wymiarze przekraczającym 42 etaty.

Na skutek nieosiągnięcia wskaźnika, przewidzianego w ww. przepisie ustawy o rehabilitacji, Ministerstwo dokonało wpłat na rachunek bankowy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴ w łącznej wysokości 812.779 zł.

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było zaniżenie planowanych wpłat na PFRON⁵, co skutkowało koniecznością dokonywania znaczących korekt w ciągu roku - w 2007 r. zwiększono planowane wydatki na ten cel o 54,2%, a w 2008 r. o 106,2%.

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było błędne wykazywanie w miesięcznych deklaracjach wpłat na PFRON stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁶. Ministerstwo zmniejszało ogólną liczbę osób niepełnosprawnych o osoby przebywające na urloпах bezpłatnych, podczas gdy - zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o rehabilitacji - do liczby pracowników, o której mowa w ust. 1⁷, nie wlicza się osób zatrudnionych, a przebywających na urloпах bezpłatnych (których obowiązek udzielenia określają odrębne przepisy), ale tylko wówczas, gdy nie są to osoby niepełnosprawne.

Ponadto nie dokonano korekt deklaracji DEK-I-a (w zakresie liczby osób niepełnosprawnych i należnej kwoty) za miesiące od maja 2006 r. do lutego 2007 r., tj. za okres, w którym jeden z długoletnich pracowników MPiPS posiadał, mimo niedostarczenia pracodawcy, prawomocne orzeczenie o niepełnosprawności. W trakcie kontroli ustalono, że jego orzeczenie, z dnia 18 maja 2006 r., na skutek długotrwałej choroby, zostało doręczone pracodawcy dopiero w dniu 22 marca 2007 r. W konsekwencji wykazany stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu zatrudnienia, co skutkowało

² Wśród 24 niepełnosprawnych pracowników - 10 osób (41,7%) uzyskało orzeczenie w trakcie trwania umowy o pracę, natomiast pozostałych 14 osób zostało zatrudnionych w Ministerstwie jako niepełnosprawni, w tym 5 osób w okresie objętym kontrolą.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm. - zwana dalej również „ustawą o rehabilitacji”.

⁴ Zwany dalej PFRON.

⁵ W latach 2007-2008 planowano i wydatkowano z tego tytułu środki budżetowe, zakwalifikowane do części 31 i części 44.

⁶ Dotyczy 3 miesięcy – deklaracje za grudzień 2006 r., 2007 r. i 2008 r. - z 8 badanych.

⁷ Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany, z zastrzeżeniem ust. 2-5 i art. 22, dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

zawyżeniem wpłat na PFRON w łącznej wysokości 20.704 zł. Tak więc, należy ocenić, że działania Ministerstwa w tym zakresie były niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

2. W ocenie NIK, nie podjęto wystarczających działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Ministerstwie, mimo iż na posiedzeniu Kolegium MPiPS w dniu 6 maja 2008 r., Pani Minister zobowiązała ówczesnego dyrektora generalnego do (cyt.) „...zwiększania określonego ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w MPiPS...”.

W ogłoszeniach o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej nie umieszczano informacji zachęcającej osoby niepełnosprawne do udziału w prowadzonym naborze, mimo że na taką możliwość wskazała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, współpracując w tej sprawie z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Należy podkreślić, że według stanu na koniec czerwca 2009 r., w powiatowych urzędach pracy zlokalizowanych na terenie województwa mazowieckiego, zarejestrowanych było 11.291 osób niepełnosprawnych, w tym 7.406 jako bezrobotne, a 3.885 jako poszukujące pracy.

Wprawdzie, w okresie od października 2005 r. do końca czerwca 2009 r., zawarto 47 umów stażowych dla 76 stażystów, na podstawie art. 53 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸, ale Ministerstwo nie posiadało informacji, czy wśród nich były osoby niepełnosprawne.

Ministerstwo nie uczestniczyło w programie „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej” realizowanym w latach 2003-2007. Nie korzystało także z możliwości ubiegania się o zwrot kosztów określonych w art. 26 i art. 26e ustawy o rehabilitacji.⁹

W ocenie NIK, na brak działań w tym zakresie mogło mieć wpływ m.in. nieuczestniczenie pracowników odpowiedzialnych za rekrutację i sprawy kadrowe w szkoleniach poświęconych tematyce zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, pomimo że w latach 2007-2008 Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych organizowało w budynku Ministerstwa szkolenia w tym zakresie.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

⁹ Przepisy te umożliwiają pracodawcy zatrudniającemu osoby niepełnosprawne, po spełnieniu odpowiednich warunków, m.in. uzyskanie zwrotu kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb tych osób, adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy, wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.

3. W ocenie NIK, zatrudnianie osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, bez uzyskania pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowisk pracy do potrzeb tych osób, stanowiło naruszenie przepisu art. 4 ust. 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Kontrolującym nie przedstawiono dokumentacji świadczącej o tym, że Ministerstwo występowało do Państwowej Inspekcji Pracy o wydanie takich opinii, podczas gdy według stanu na 30 czerwca 2009 r. w Ministerstwie zatrudniano 3 osoby o znacznym i 14 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i w orzeczeniach 9 osób było określone dodatkowe wskazanie do zatrudnienia ich na stanowisku przystosowanym.

Z ustaleń kontroli wynika także, że Ministerstwo nie podejmowało działań w celu dostosowania stanowisk pracy do niepełnosprawności pracowników zatrudnianych lub już zatrudnionych na tych stanowiskach, podczas gdy § 48 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁰ zobowiązuje pracodawcę zatrudniającego pracowników niepełnosprawnych, do zapewnienia dostosowania stanowisk pracy oraz dojść do nich – do potrzeb i możliwości tych pracowników, wynikających ze zmniejszonej sprawności.

Ustalono ponadto, że pracownik służby bhp Ministerstwa przeprowadzał oględziny warunków pracy na poszczególnych stanowiskach bez rozgraniczenia stanowisk biurowych dla pracowników niepełnosprawnych i pozostałych. Tymczasem - zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹ - do zakresu działania służby bhp należy m.in. przeprowadzanie kontroli warunków pracy oraz przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk pracy, na których zatrudnieni są m.in. niepełnosprawni.

W ocenie NIK, wpływ na powyższą sytuację miał brak współpracy i przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że zarówno Biuro Administracyjno-Budżetowe, jak i główny specjalista ds. bhp nie otrzymywali z Biura Dyrektora Generalnego informacji na temat osób pracujących lub rozpoczynających pracę w MPiPS, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Sami też o takie informacje nie występowali.

¹⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 109, poz. 704 ze zm.

4. Pomieszczenia biurowe Ministerstwa zlokalizowane są w 7 obiektach, w tym 4 obiekty są w trwałym zarządzie MPiPS. NIK negatywnie ocenia występowanie barier dla osób niepełnosprawnych w 6 spośród 7 tych obiektów.

Na pozytywną ocenę w tym zakresie zasługują wyłącznie pomieszczenia, znajdujące się w budynku przy ul. Gałczyńskiego 4. NIK negatywnie ocenia natomiast brak informacji, zarówno przed wejściem do budynku, jak i w jego holu, że znajduje się tutaj m.in. siedziba Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz brak oznakowań symbolami, że budynek jest dostępny dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich i zapewniona jest pomoc osoby posługującej się językiem migowym.

W trzech kolejnych obiektach (ul. Tamka 1 budynek A, ul. Limanowskiego 23, ul. Żurawia 4a), odpowiednia szerokość drzwi zewnętrznych i brak progów umożliwia wprawdzie samodzielny wjazd wózkiem inwalidzkim, natomiast dotarcie na inne kondygnacje tych budynków uniemożliwia brak wind lub zbyt wąskie do nich drzwi.

W kolejnych dwóch obiektach (ul. Nowogrodzka 1/3/5 i ul. Tamka 3) osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach mogą wejść do wewnątrz wyłącznie przy pomocy innych osób z uwagi na brak poręczy przy podjazdach.

Istotnym problemem pozostaje zaplecze sanitarne, które w 4 obiektach jest niedostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Powyższe ustalenia kontroli świadczą więc, że ww. pomieszczenia biurowe Ministerstwa nie spełniają norm określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.¹²

5. Z przeprowadzonego w trakcie kontroli badania ankietowego osób niepełnosprawnych m.in. wynika, że osoby niepełnosprawne – z różnych powodów - nie korzystają z dodatkowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, a 2 osoby (spośród 18 badanych) stwierdziły, iż nie wiedzą, że przysługuje im taka przerwa. Osoby niepełnosprawne o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wskazywały także, że nie korzystały (poza 1 osobą) z przysługujących im uprawnień, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji (zwolnienia od pracy z prawem do wynagrodzenia w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych itp.).

W ocenie NIK, może to być spowodowane:

¹² Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. (§ 61, § 62, § 68, § 70, § 71, § 86).

- brakiem, w Regulaminie Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ustalonym zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 czerwca 2006 r., zapisów dotyczących praw osób niepełnosprawnych;
- brakiem zapisów w tym zakresie, w pisemnych informacjach przekazywanych pracownikom niepełnosprawnym (informowani są wyłącznie o skróconej – do 7 godzin - dobowej normie czasu pracy oraz o dodatkowym - 10 dniowym urlopie - w przypadku osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności).

6. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dotyczące:

- nawiązania współpracy z Szefem Urzędu Służby Cywilnej, której wynikiem była m.in. możliwość zamieszczania w ogłoszeniach o wolnych stanowiskach pracy zapisu zachęającego osoby niepełnosprawne do uczestnictwa w naborze do służby cywilnej;
- zaplanowania i zrealizowania w latach 2007-2008 cyklu szkoleń dla szefów wydziałów kadr urzędów centralnych, szefów wydziałów kadr administracji rządowej oraz kierowników jednostek samorządu terytorialnego, których celem było promowanie zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej, co mogło mieć wpływ na wzrost wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ministerstwach i urzędach centralnych z 0,65 % w 2007 r. do 1,24 % w 2008 r.;
- przekazania - w styczniu 2009 r. - ministrom, wojewodom, marszałkom województw, starostom, prezydentom miast, wójtom oraz burmistrzom „Praktycznego poradnika savoir-vivre wobec osób niepełnosprawnych”, który ma ułatwić kontakt z osobami o różnych rodzajach niepełnosprawności.

Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast:

- nieuwzględniania w corocznej informacji Rządu o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”¹³ działań MPiPS, zmierzających do osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie wymaganym ustawą o rehabilitacji oraz likwidacji barier funkcjonalnych (głównie architektonicznych) w pomieszczeniach zajmowanych przez Ministerstwo. Minister Pracy i Polityki Społecznej zwracał się do wszystkich ministrów

¹³ M.P. Nr 50, poz. 475.

i kierowników urzędów centralnych z prośbą o przesłanie stosownych informacji, natomiast działań takich nie podejmował we własnym Ministerstwie;

- niewystarczającego upowszechnienia, opracowanego w marcu 2008 r. „Raportu z badania na temat dostępności budynków administracji rządowej i urzędów centralnych dla osób niepełnosprawnych”, co skutkowało niepodjęciem działań, zaproponowanych przez Pełnomocnika Rządu, a wynikających z tego raportu;

- braku współpracy Pełnomocnika Rządu z Krajową Radą Konsultacyjną do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi osoby niepełnosprawne w zakresie zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w MPiPS, m.in. poprzez zamieszczanie w ogłoszeniach o wolnych stanowiskach pracy w służby cywilnej stosowanego zapisu zachęającego osoby posiadające ograniczenia związane z niepełnosprawnością do udziału w prowadzonym naborze oraz organizację staży zawodowych.
2. Dostosowanie stanowisk pracy osób niepełnosprawnych do potrzeb i możliwości tych pracowników oraz przeprowadzanie kontroli warunków pracy stanowisk, na których są one zatrudnione.
3. Rozważenie zasadności wprowadzenia w Regulaminie Pracy Ministerstwa zapisów dotyczących praw osób niepełnosprawnych.
4. Dokonanie korekty w miesięcznych deklaracjach wpłat na PFRON - wykazanie faktycznej liczby pracowników niepełnosprawnych, a tym samym właściwej kwoty należnej.
5. Oznakowanie siedziby Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.
6. Zobowiązanie dyrektora generalnego do zwiększenia nadzoru nad obiegiem informacji dotyczących niepełnosprawnych pracowników Ministerstwa.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Minister o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Minister ma 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.