



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 4 grudzień 2009 r.

**Pan
Marek ŁAPIŃSKI
Marszałek
Województwa Dolnośląskiego**

P/09/095
LWR-410-35-02/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej w latach 2005-2009 (I połowa).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym w dniu 9 listopada 2009 r. protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

1. W badanym okresie zatrudnienie osób niepełnosprawnych wzrosło w Urzędzie ponad 3-krotnie, tj. z 2,75 etatu w styczniu 2005 r. do 8,50 etatu w czerwcu 2009 r.², przy czym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zawierał się między 0,25% w maju 2005 r. i maksymalnie 1,34% w marcu 2008 r. Przez cały analizowany okres zatrudniano w Urzędzie osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności, od stycznia 2006 r. także osoby o niepełnosprawności

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

² Średni stan zatrudnienia w Urzędzie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, wyniósł 385,48 etatów w styczniu 2005 r. i 887 etatów w czerwcu 2009 r.

umiarkowanej, a od czerwca 2007 r. również ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Przy wzroście liczby pracujących osób niepełnosprawnych, wskaźnik poziomu ich zatrudnienia był – w przypadku każdego z 54 miesięcy badanego okresu – wyraźnie niższy od pożądanego dla samorządowych jednostek organizacyjnych, a określonego w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji”³.

Powyższa sytuacja była m.in. wynikiem niskiej aktywności na rzecz pozyskiwania niepełnosprawnych pracowników, w tym za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy⁴. W badanym okresie w ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska nie zamieszczano bowiem informacji o możliwości podjęcia pracy przez osoby niepełnosprawne, skłaniających takie osoby do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym. Nie korzystano też z programów mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, w tym np. z programu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) pn. „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”. Ponadto Urząd nie działał aktywnie na rzecz umożliwiania osobom niepełnosprawnym zdobywania doświadczenia zawodowego⁵. Chociaż w obowiązującym stanie prawnym brak jest uregulowań obligujących do podejmowania działań we wskazanym wyżej zakresie, jednakże – zdaniem NIK – rzetelne działanie administracji publicznej powinno polegać na odgrywaniu istotnej roli w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Należy przy tym zauważyć przykład Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która w ramach kampanii promującej zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej, wskazała potencjalnym ogłoszeniodawcom wolnych miejsc pracy w służbie cywilnej na możliwość umieszczania w ogłoszeniach informacji zachęcającej osoby niepełnosprawne do składania swoich ofert⁶.

Wprawdzie brak było bezpośredniej współpracy z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, ukierunkowanej na zwiększenie zatrudnienia takich osób, niemniej jednak NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu jako współorganizatora giełd pracy w latach 2006-2009, w ramach których pracodawcy z terenu Województwa Dolnośląskiego prezentowali oferty pracy m.in. dla osób niepełnosprawnych. Pozytywnym przykładem jak również uczestnictwo od

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

⁴ W wystosowanych do Powiatowego Urzędu Pracy - na podstawie art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.) - wnioskach o skierowanie bezrobotnych do odbycia przygotowania zawodowego nie deklarowano, poza 1 przypadkiem, możliwości odbycia stażu przez osoby niepełnosprawne.

⁵ Nie występowało do uczelni wyższych o skierowanie studentów niepełnosprawnych do odbycia praktyk. W badanym okresie taki staż odbył w Urzędzie tylko 1 student niepełnosprawny.

⁶ Biuletyn Informacji Publicznej KPRM: <http://bip.kprm.gov.pl/kprm/sc/ogloszenia>.

listopada 2008 r. w programie TRENER, realizowanym przez Wojewódzki Sejmik Osób Niepełnosprawnych⁷.

2. W sytuacji niezyskania pożądanego poziomu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwalniającego od wpłat na PFRON, Urząd uiścił składki na ten Fundusz za lata 2005-2009 (I połowa) w łącznej wysokości 1.194,1 tys. zł, z czego 78,4 tys. zł w 2005 r., 155,4 tys. zł w 2006 r., 264,5 tys. zł w 2007 r., 439,3 tys. zł w 2008 r. i 256,5 tys. zł w I połowie 2009 r. Założyć należy, że ustalając wielkość tych opłat uwzględniono możliwość, wynikającą z art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, obniżenia wielkości składek na PFRON w łącznej kwocie 96,1 tys. zł z tytułu zakupu usług w zakładach pracy chronionej. NIK podkreśla, że powyższe ustalenia wskazują na fakt, iż zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest uzasadnione także w świetle kryterium gospodarności.

Analiza danych zawartych w wybranych losowo miesięcznych deklaracjach wpłat na PFRON (DEK-I-a) za grudzień 2007 r. i 2008 r. oraz czerwiec 2009 r. wykazała, iż dokonywano ich terminowo i we właściwej wysokości, a zawarte w nich informacje, dotyczące liczby osób niepełnosprawnych o różnych stopniach niepełnosprawności, były zgodne z danymi Wydziału Kadr, Szkolenia i Spraw Socjalnych Urzędu.

Nieprawidłowością był natomiast brak korekty deklaracji DEK-I-a za styczeń i luty 2008 r., zasadnej w związku z nadpłatą składek na PFRON za te miesiące w łącznej kwocie 2.197,93 zł, dotyczącej 1 pracownika. Stwierdzono bowiem, że pracownik ten złożył w dniu 6 marca 2008 r. w Wydziale Kadr, Szkolenia i Spraw Socjalnych Urzędu orzeczenie z dnia 27 lutego 2008 r. o nabyciu od stycznia 2008 r. niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, a w świetle wyroku NSA z dnia 19 czerwca 2009 r. (sygnatura: II FSK 286/08) nie ma uzasadnienia prawnego do obciążenia pracodawcy nienależnymi składkami na PFRON, w sytuacji, gdy fakt posiadania orzeczenia o niepełnosprawności został przez pracownika ujawniony w trakcie zatrudnienia. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do 3 listopada 2009 r., Wydział Kadr, Szkolenia i Spraw Socjalnych Urzędu nie doprowadził jednakże – wykorzystując przepis art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, w związku z art. 49 ust. 1 ustawy o rehabilitacji – do skorygowania deklaracji DEK-I-a w celu odzyskania nadpłaconych składek na PFRON.

3. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w zakresie wywiązywania się z ustawowych obowiązków wobec zatrudnianych osób niepełnosprawnych. Badania kontrolne wskazują bowiem, że:

⁷ W ramach tego programu zatrudniono (na umowę zlecenia) 3 osoby na stanowiskach pomocniczych w Zakładzie Obsługi Urzędu.

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

- nie stwierdzono, związanych z niepełnosprawnością, przypadków dyskryminacji niepełnosprawnych pracowników ze strony współpracowników czy przełożonych;
- spośród 9 niepełnosprawnych pracowników Urzędu 7 uczestniczyło w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe, a 2 pozostałych nie zostało poinformowanych o możliwości wzięcia udziału w takich szkoleniach; 8 pracowników korzystało z dodatkowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, a 1 z własnej woli nie korzystał z tego uprawnienia;
- na 7 pracowników z niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub umiarkowanym 4 korzystało ze zwolnień z pracy w celu wykonania badań specjalistycznych, a pozostałych 3 nie zostało poinformowanych o takiej możliwości; pracownicy ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie byli informowani o prawie – wynikającym z art. 20 ust. 1 ustawy o rehabilitacji – do zwolnienia z pracy w celu odbycia turnusu rehabilitacyjnego⁹;
- pracownikowi z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zatrudnionemu na czas nieokreślony w wymiarze ½ etatu, nie naliczano od dnia 1 stycznia 2006 r. dodatkowego urlopu wypoczynkowego, należnego mu w myśl przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, o ponadto, niezgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, określono mu czas pracy, przekraczający we wtorek 7 godzin; jeszcze w trakcie trwania kontroli druga z wymienionych wyżej nieprawidłowości została wyeliminowana;
- w latach 2005-2009 (I połowa) Urząd zaniechał pozyskania opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowisk pracy do potrzeb 7 zatrudnionych w Urzędzie pracowników niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym, pomimo, że obowiązek taki wynikał z art. 4 ust 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

4. Wyniki oględzin budynków Urzędu, zlokalizowanych przy ul. Wybrzeże Wyspiańskiego 12-14, ul. Mazowieckiej 15 i 17 oraz przy pl. Jana Pawła II 8¹⁰, wskazują na istnienie ograniczeń w dostępie do nich dla osób niepełnosprawnych oraz na częściowe ich niedostosowanie w tym zakresie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹, zwanego dalej „rozporządzeniem o warunkach technicznych” I tak:

- budynek przy ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14

⁹ Spośród 7 takich osób 1 korzystała ze zwolnienia z pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym – o uprawnieniu tym dowiedziała się z Internetu.

¹⁰ Oprócz budynku biurowego oględzinom poddano, w ramach jednego kompleksu, także budynki oznakowane lit. D oraz wejściem 1 i 2, mieszczące archiwum po zlikwidowanym szpitalu.

¹¹ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

Tylko w tym budynku znajdowała się działająca winda osobowa, umożliwiającą dostęp do każdego piętra osobie niepełnosprawnej, w szczególności poruszającej się na wózku inwalidzkim. Winda ta nie była jednak wyposażona w przyciski sterujące, przystosowane do odczytu przez osoby niewidome i niedowidzące, jak również w urządzenie dźwiękowe, informujące takie osoby o pozycji windy¹². Mimo, że z budynku tego możliwe było – na poziomie 4 piętra – przejście do budynków przy ul. Mazowieckiej 15 i 17, jednakże w miejscu ich łączenia znajdowały się schody, utrudniające dostęp osobie poruszającej się na wózku inwalidzkim. Stwierdzono także:

- niedostateczną ilość oznakowanych stanowisk parkingowych dla osób niepełnosprawnych, bo jedynie dla 2 na 7 pracowników ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności;
- niewykorzystywanie w tablicach informacyjnych Urzędu znaków czy piktogramów przeznaczonych dla osób niedowidzących lub z upośledzeniem umysłowym;
- niedostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych kabiny prysznicowe, umieszczone na podwyższeniu o wysokości 21 cm w toaletach dla osób niepełnosprawnych na II i IV piętrze;
- brak powierzchni antypoślizgowych na parterze budynku i przy windzie oraz uszkodzoną nawierzchnię podjazdu do budynku;
- niedostosowaną do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich szerokość drzwi (84 cm¹³), prowadzących na II i III piętrze do pomieszczeń Departamentu Budżetu i Finansów oraz Departamentu Regionalnego Programu Operacyjnego;
- niedostateczną powierzchnię przypadającą na 1 pracownika w pokojach nr 325 i 402¹⁴;
- budynki przy ul. Mazowiecka 15 oraz 17:
 - brak oznakowanych stanowisk do parkowania dla osób niepełnosprawnych, a także podnośników czy podjazdów dla wózka inwalidzkiego,
 - brak toalet dla osób niepełnosprawnych oraz windy między kondygnacjami połączonymi stromymi schodami;
- budynek przy pl. Jana Pawła II 8:

¹² Zgodnie z §193 ust. 2a rozporządzenia o warunkach technicznych, kabina dźwigu osobowego dostępna dla osób niepełnosprawnych powinna mieć (...) tablicę przyzywową (...) z dodatkowym oznakowaniem dla osób niewidomych i informacją głosową.

¹³ Według §75 ust. 2 rozporządzenia o warunkach technicznych, w budynku użyteczności publicznej drzwi wewnętrzne (...) powinny mieć co najmniej szerokość 0,9 m.

¹⁴ Zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.), na każdego z pracowników (...) powinno przypadać co najmniej 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia oraz co najmniej 2 m² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt itp.)

- nie wyznaczono miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych;
- utrudnione korzystanie z toalety dla osób niepełnosprawnych, zamykanej na klucz dostępny w Wydziale ds. Osób Niepełnosprawnych;
- luksfery zamontowane w płaszczyźnie chodnika przed budynkiem przy pl. Jana Pawła II 8 były uszkodzone (porozbijane), co – w ocenie NIK – stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia pracowników i petentów Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych Urzędu, bądź Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej; zagrożenie to usunięto jeszcze w trakcie kontroli, informując o tym kontrolera w dniu 25 września 2009 r.

Administrowany od 4 lipca 2008 r. przez Zakładu Obsługi Urzędu¹⁵ budynek przy pl. Jana Pawła II 8, mieszczący na parterze Wydział ds. Osób Niepełnosprawnych, a na I-III piętrze Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, nie posiadały dopuszczenia do użytkowania oraz przeglądów technicznych, wymaganych przepisem art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶. Nie było także książki obiektu, obowiązek prowadzenia której wynika z art. 64 ww. ustawy. W obiekcie tym nie były przeprowadzane kontrole Państwowej Straży Pożarnej, a w pomieszczeniach Wydziału ds. Osób Niepełnosprawnych nie było sprawnej gaśnicy. W kompleksie przy pl. Jana Pawła II użytkowane były również były budynki szpitalne, oznakowane literą D oraz numerami wejść 1 i 2¹⁷, mieszczące archiwa z danymi wrażliwymi pacjentów zlikwidowanego szpitala. Także i w ich przypadku nie dysponowano decyzjami o dopuszczeniu do użytkowania, wymaganymi przeglądami technicznymi oraz książkami obiektów, co przy braku sprawnych gaśnic w budynkach D i 1 oraz weryfikacji stanu bezpieczeństwa pożarowego przez Państwową Straż Pożarną, oznacza narażenie wspomnianych archiwów na zniszczenie. Z opisanymi powyżej nieprawidłowościami Pan Marszałek został zapoznany przez kontrolera jeszcze w trakcie trwania kontroli, deklarując w odpowiedzi, że budynek byłej przychodni przeznaczony jest do likwidacji i od stycznia 2010 r. nie będzie użytkowany, a zlokalizowane w nim jednostki organizacyjne Urzędu przeniesione zostaną do nowego biurowca przy ul. Ostrowskiego.

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

1. *Podjęcie i prowadzenie działań ukierunkowanych na uzyskanie – określonego w art. 21 ustawy o rehabilitacji – poziomu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla samorządowych jednostek organizacyjnych, umożliwiającego obniżenie kwoty składek płaconych na PFRON.*

¹⁵ Zajmowany wcześniej przez przychodnię przyszpitalną

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁷ Obiekty administrowane od 30 czerwca 2008 r. przez Wydział Mienia Wojewódzkiego Urzędu.

2. *Doprowadzenie, w miarę posiadanych możliwości, do usunięcia w administrowanych przez Urząd budynkach barier architektonicznych i funkcjonalnych, utrudniającym dostęp osobom niepełnosprawnym.*
3. *Naliczenie pracownikowi z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zatrudnionemu na czas nieokreślony w wymiarze ½ etatu, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, przysługującego mu od 1 stycznia 2006 r., a należnego zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.*
4. *Uzyskanie opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowisk pracy do potrzeb pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności.*
5. *Dokonanie korekty deklaracji DEK-I-a za styczeń i luty 2008 r. w związku z nadpłatą składek na PFRON w wysokości składek na PFRON za te miesiące w łącznej kwocie 2.197,93 zł.*
6. *Doprowadzenie do dysponowania przez Wydział ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej pomieszczeniami dopuszczonymi do użytkowania i poddawanymi przeglądom technicznym, wymaganym przepisem art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.*
7. *Zapewnienie archiwom z danymi wrażliwymi pacjentów po zlikwidowanym szpitalu przy pl. Jana Pawła II warunków umożliwiających ich właściwe przechowywanie.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.