



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 17 listopad 2009 r.

**Pan
Tadeusz KRZAKOWSKI
Prezydent Legnicy**

P/09/095
LWR-410-35-04/2009

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 Miasta Legnicy, 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 protokole kontroli podpisanym w dniu 3 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz dostosowania pomieszczeń Urzędu i przyjętych rozwiązań organizacyjnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

1. W latach 2005-2009 (I połowa) zatrudnienie osób niepełnosprawnych wzrosło w Urzędzie o 64,7%, tj. z 12,75 etatu w styczniu 2005 r. do 21,00 etatów w czerwcu 2009 r., przy czym wskaźnik udziału osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych zawierał się między 3,93% w czerwcu i lipcu 2006 r. a 6,68% w listopadzie 2007 r. W analizowanym okresie zatrudniano w Urzędzie osoby z lekkim i umiarkowanym, a od czerwca 2007 r. także ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Przy wzroście liczby pracujących w Urzędzie osób niepełnosprawnych, wskaźnik poziomu ich zatrudnienia był – w przypadku 12 z 54

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

miesiące badanego okresu² – 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. Podkreślić należy, że równy lub wyższy od pożądanego poziom tego wskaźnika – uzyskany w przypadku pozostałych 42 miesięcy badanego okresu – nie był efektem działań podejmowanych na rzecz zwiększenia wielkości zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Urzędzie, lecz był konsekwencją ujawniania niepełnosprawności u pracowników już w czasie ich zatrudnienia w Urzędzie. Spośród bowiem 21 niepełnosprawnych, zatrudnionych na dzień 30 czerwca 2009 r., tylko 9 angażowano jako osoby niepełnosprawne, a w latach 2005-2009 (I połowa) Urząd nie podejmował szczególnych działań na rzecz: pozyskiwania niepełnosprawnych pracowników za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy⁴, umożliwiania osobom niepełnosprawnym zdobywania doświadczenia zawodowego⁵, zachęcania osób niepełnosprawnych do podjęcia pracy w Urzędzie poprzez rozpowszechnianie stosownych informacji wśród organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnością. W ocenie NIK brak takich działań wynikał głównie z założeń przyjętej polityki kadrowej, opartej o przepisy ustaw o pracownikach samorządowych⁶, i nie uwzględniającej ograniczeń i preferencji dla osób niepełnosprawnych.

W związku z nieosiągnięciem pożądanego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Urząd naliczył za lata 2005-2009 (I połowa) należność PFRON z tego tytułu w wysokości 12.402,84 zł, z której uiścił 2.982,00 zł, a pozostałą kwotę 9.420,84 zł rozliczył wykorzystując przepis art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, tj. możliwość obniżenia należności PFRON o wartość usług zakupionych u pracodawcy zatrudniającego osoby niepełnosprawne. Zauważyć przy tym należy, iż w 3 przypadkach miesięczne wpłaty na rachunek PFRON⁷ dokonane zostały po terminie przewidzianym w art. 49 ustawy o rehabilitacji, a dwie z tych

² Tj. w czerwcu, lipcu i sierpniu 2006 r., lutym, marcu, lipcu, wrześniu, listopadzie i grudniu 2008 r. oraz styczniu, lutym i marcu 2009 r.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92

⁴ W okresie kontrolowanym dwukrotnie na czas określony zatrudniono osobę niepełnosprawną do prac interwencyjnych, organizowanych na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm. i Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.), nie formułując przy tym we wniosku o ich organizację możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

⁵ We wnioskach o organizację stażu dla osób bezrobotnych na zasadach określonych w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czy też w umowach o organizację praktyk dla studentów uczelni wyższych - nie wskazywano na możliwość ich odbycia przez osoby niepełnosprawne.

⁶ Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) i z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

⁷ Za czerwiec i sierpień 2006 r. oraz luty 2008 r.

wpłać⁸ nastąpiły na podstawie decyzji wymiarowej Prezesa Zarządu PFRON z lipca 2007 r., skutkującej koniecznością zapłaty odsetek w łącznej kwocie 58 zł.

W ocenie NIK Urząd dysponował dokumentami osobowymi pracowników niepełnosprawnych w zakresie pozwalającym na prowadzenie, wynikającej z art. 21 ust. 2f i art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, sprawozdawczości przeznaczonej dla PFRON, tj. na sporządzanie informacji miesięcznej o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (INF-1) i miesięcznych deklaracji wpłat na PFRON (DEK-I-a). Jednakże w informacjach i deklaracjach za miesiące od kwietnia do czerwca 2009 r. błędnie wykazano wielkość zatrudnienia niepełnosprawnych w stopniu znacznym, bo w wymiarze 2 etatów, chociaż w miesiącach tych w Urzędzie zatrudniona była 1 osoba o takim stopniu niepełnosprawności. Przekazywanie nieprawidłowych informacji o ilości pracowników ze znacznym stopniem niepełnosprawności trwało do sierpnia 2009 r. i spowodowane było zaliczeniem osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do grupy niepełnosprawnych w stopniu znacznym. Nieprawidłowość ta nie miała tym samym wpływu na poprawność wyliczenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz na wielkość wpłat na rzecz PFRON z tytułu jego nieosiągnięcia.

2. NIK pozytywnie z uchybieniami ocenia działalność Urzędu w zakresie wywiązywania się z ustawowych obowiązków wobec zatrudnianych osób niepełnosprawnych. Pracownicy ci korzystali z dodatkowych, wynikających z art. 15, 17, 19 i 20 ustawy o rehabilitacji, uprawnień przysługujących im z racji orzeczonej niepełnosprawności. Wytypowani do analizy kontrolnej pracownicy niepełnosprawni (14 osób) nie wskazali w badaniach ankietowych na związane z niepełnosprawnością utrudnienia w dostępie do szkoleń czy w realizacji dodatkowego urlopu, a brak wykorzystywania zwolnienia od pracy z zachowaniem wynagrodzenia (w celu odbycia rehabilitacji i badań) wyjaśnili nieubieganiem się o to prawo z uwagi m.in. na brak wskazań lekarskich. Dwie ankietowane osoby podkreśliły natomiast, że przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne i/lub istniejące uwarunkowania lokalowe nie pozwalały im na podjęcie ćwiczeń ruchowych czy też na wypoczynek w trakcie przysługującej im dodatkowej przerwy w pracy. Objęci badaniem pracownicy nie wskazali na związane z niepełnosprawnością, przypadki gorszego ich traktowania w porównaniu do innych pracowników zatrudnionych na analogicznych stanowiskach, natomiast jedna z indagowanych osób wskazała na złożoną w 2008 r. skargę dotyczącą m.in. podejścia przełożonego do jej zwolnienia lekarskiego, która została objęta postępowaniem wyjaśniającym, zakończonym zobowiązaniem kierownictwa właściwego Wydziału do podjęcia stosownych działań naprawczych.

⁸ Za czerwiec i sierpień 2006 r.

3. Wyniki kontroli wskazują na istnienie ograniczeń w dostępności do budynków Urzędu dla osób niepełnosprawnych oraz na ograniczony zakres działań podejmowanych na rzecz likwidacji występujących w nich barier funkcjonalnych. I tak, budynek Urzędu przy Pl. Słowiańskim nr 7 nie został dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie spełniał wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹, zwanego dalej „rozporządzeniem o warunkach technicznych”, a to m.in. z uwagi na brak dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych toalety oraz brak windy czy pochylni umożliwiających przemieszczanie się między piętrami budynku i wejście do pomieszczeń biurowych bez konieczności korzystania ze schodów. Pozostałe objęte oględzinami budynki i pomieszczenia Urzędu¹⁰ zostały dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, tym niemniej nie wszystkie były wolne od barier architektonicznych i funkcjonalnych, gdyż m.in.:

- a) dotarcie do części pomieszczeń Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych¹¹, mieszczących się na parterze głównego budynku Urzędu przy Pl. Słowiańskim nr 8, wymagało pokonania dwóch biegów schodów bez możliwości skorzystania z windy czy pochylni;
- b) wyposażenie pomieszczenia kancelarii (pokój nr 5) budynku głównego Urzędu przystosowane było do obsługi klientów tylko w pozycji stojącej, bowiem okienka podawcze umieszczone były na wysokości 110 cm, a blaty przytwierdzone były do ściany pomieszczenia na wysokości 115 cm;
- c) baterię umywalki w toalecie dla osób niepełnosprawnych w budynku głównym Urzędu zamontowano na wysokości utrudniającej mycie rąk przez niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim;
- d) drzwi wejściowe do pomieszczeń biurowych w budynku głównym Urzędu, w tym do kancelarii, posiadały progi utrudniające przemieszczanie się niepełnosprawnych ruchowo;
- e) w pomieszczeniu toalety w budynku Miejskiego Ośrodka ds. Orzekania o Niepełnosprawności przy ul. Zielonej 13 Oficyna zainstalowano tylko jeden (po lewej stronie muszli ustępowej) uchwyt ułatwiający korzystanie z tego miejsca, przez co nie zapewniono funkcji wsparcia czy też stabilizacji pozycji osoby niepełnosprawnej, natomiast umywalka

⁹ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

¹⁰ Tj. budynek Urzędu przy pl. Słowiańskim nr 8 oraz pomieszczenia Urzędu Stanu Cywilnego mieszczące się w budynku przy ul. Chojnowskiej nr 2 oraz Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności mieszczące się w budynku oficyny przy ul. Zielonej nr 13.

¹¹ W tym zajmowane przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Wydziału oraz osoby zatrudnione m.in. na stanowiskach ds. pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz profilaktyki uzależnień i promocji zdrowia.

w tym pomieszczeniu zamontowana była na wysokości aż 95 cm, przez co umycie rąk w pozycji siedzącej było znacznie utrudnione;

- f) szerokość dwóch miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych przed głównym budynkiem Urzędu nie odpowiadała wymiarom określonym w §21 rozporządzenia o warunkach technicznych;
- g) nie wyznaczono miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych przy Miejskim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności przy ul. Zielonej.

NIK zwraca przy tym uwagę, że w badanym okresie nie planowano prac na rzecz usunięcia wskazanych wyżej barier architektonicznych, a brak działań – zwłaszcza na rzecz dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych budynku przy Pl. Słowiańskim nr 7 i pomieszczeń Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej – argumentowano planami rozbudowy budynku głównego Urzędu i przeniesienia części jego pracowników¹² do budynku Akademii Rycerskiej przy ul. Chojnowskiej 2, a także przyjętymi tymczasowo rozwiązaniami, polegającymi na przyjmowaniu niepełnosprawnych petentów wydziałów, mieszczących się w pomieszczeniach dla nich niedostępnych, w pozbawionej barier siedzibie Referatu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Zatrudnione w Urzędzie osoby niepełnosprawne wskazały, że zarówno budynki Urzędu, jak też ich stanowiska pracy zostały dostosowane do potrzeb i ograniczeń wynikających z ich niepełnosprawności. Kontrola wykazała jednakże, że w latach 2005-2009 (I połowa) Urząd zaniechał pozyskania opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowisk pracy do potrzeb 11 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. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli wystąpiono o stosowną opinię dla stanowisk pracy pięciu aktualnie zatrudnianych pracowników z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności, uzyskując do czasu jej zakończenia jedną (pozytywną) opinię.

W latach 2005-2009 (I połowa) Urząd nie korzystał z możliwości pozyskania dofinansowania lub refundacji ze środków PFRON¹³ kosztów prac prowadzonych na rzecz m.in. dostosowania pomieszczeń i stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz tworzenia dla nich nowych stanowisk pracy. Ponadto żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu nie przypisano odpowiedzialności za planowanie i inicjowanie działań w powyższym zakresie z uwzględnieniem możliwości uzyskania środków PFRON na pokrycie kosztów związanych z zatrudnieniem lub poprawą warunków pracy niepełnosprawnych pracowników.

¹² Zatrudnionych w Wydziale Spraw Obywatelskich.

¹³ Na podstawie art. 26 i 26e ustawy o rehabilitacji oraz w ramach programu „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”, adresowanego do instytucji administracji publicznej.

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

1. Podejmowanie i prowadzenie działań ukierunkowanych na utrzymanie – określonego w art. 21 ustawy o rehabilitacji – poziomu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym poprzez działania polegające na promocji zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Urzędzie, współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Legnicy, czy na umożliwianiu zdobywania doświadczenia zawodowego przez osoby niepełnosprawne.
2. Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających niepełnosprawnym pracownikom Urzędu warunki do korzystania z przysługującej im – na podstawie art. 17 ustawy o rehabilitacji – dodatkowej przerwy w pracy w sposób dostosowany do ich indywidualnych potrzeb zdrowotnych.
3. Usunięcie barier architektonicznych i funkcjonalnych wskazanych w niniejszym wystąpieniu, a ograniczających dostępność pomieszczeń i budynków Urzędu dla osób niepełnosprawnych.
4. Przypisanie wyodrębnionym w strukturze Urzędu komórkom organizacyjnym zadań z zakresu planowania i inicjowania działań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz poprawy warunków pracy takich pracowników, w tym także odnośnie możliwości pozyskiwania na ten cel środków PFRON.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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 Prezydentowi 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.