



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.014.03.2018
P/18/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/060 – Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne ¹	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Tomasz Ambrozik – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/110/2018 z 21 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Dominika Jocz – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/111/2018 z 21 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)	
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Białymstoku, ul. Rynek Kościuszki 9, 15-950 Białystok (dalej <i>Kuratorium</i> lub <i>Urząd</i>)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Pietruszka – Podlaski Kurator Oświaty ²	(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2016 – 2018 (I półrocze) Kuratorium nie podejmowało aktywnych działań mających na celu pozyskanie do pracy osób niepełnosprawnych, poza stosowaniem standardowych procedur wymaganych przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴.

W Kuratorium nie zainicjowano współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, nie nawiązano współpracy z uczelniami w celu upowszechnienia wiedzy o możliwości zatrudnienia w Urzędzie, odbycia praktyk bądź stażu przez studentów niepełnosprawnych. Informacje o wolnych stanowiskach pracy nie były zamieszczane na stronach internetowych dedykowanych niepełnosprawnym⁵, a zatrudniając nowych pracowników nie korzystano z możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku⁶, w tym w ramach prowadzonych staży i praktyk. W rezultacie tylko w dwóch z 11 ogłoszonych w ostatnich trzech latach naborów, aplikacje złożyły osoby z niepełnosprawnością, spośród których jedna osoba została przyjęta do pracy. W efekcie, w okresie objętym kontrolą, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zmniejszył się z 5,40% do 3,80%.

Nie prowadzono także jakichkolwiek działań w zakresie dostosowania budynku Kuratorium do potrzeb osób niepełnosprawnych, pomimo że występuje w nim wiele barier architektonicznych, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp i funkcjonowanie osobom z niepełnosprawnością, szczególnie ruchową. Obiekt ten nie był wyposażony w urządzenia techniczne umożliwiające dotarcie tym osobom do pomieszczeń użytkowych. Problematyka ta nie była również przedmiotem analiz i zainteresowania kierownictwa jednostki.

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.

² Funkcję pełni od 26 marca 2018 r. Poprzednio Podlaskimi Kuratorami Oświaty byli: Jerzy Kiszkiel od 25.03.2008 r. do 29.01.2016 r.; p.o. Elżbieta Kamińska od 29.01.2016 r. do 9.03.2016 r.; Mariola Szczypień od 9.03.2016 r. do 22.01.2018 r.; p.o. Bożena Dzitkowska od 26.01.2018 r. do 26.03.2018 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559. Ustawa zwana dalej „ustawą o służbie cywilnej”.

⁵ Na przykład <http://www.niepelnosprawni.pl/>

⁶ Dalej „PUP w Białymstoku”.

Deklaracje miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷ były sporządzane nierzetelnie, co skutkowało заниzeniem wpłat o 284 zł w 2016 roku, a za 2017 rok i 2018 rok nadpłatą w wysokości ogółem 2.495 zł.

Zatrudnionym w Kuratorium pracownikom niepełnosprawnym zapewniono odpowiednio wyposażone stanowiska pracy i przestrzegano ich praw pracowniczych w zakresie czasu pracy i udzielania dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Natomiast jednemu pracownikowi z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, nie zapewniono prawa do korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy w pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce wyniósł w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy: cztery etaty na koniec 2016 roku oraz trzy etaty na koniec 2017 roku. Natomiast w 2018 roku na koniec poszczególnych miesięcy (od stycznia do czerwca) wynosił trzy etaty⁸. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wyliczony na podstawie art. 21 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹, wynosił odpowiednio: 5,40% na koniec 2016 roku i 3,89% na koniec 2017 roku oraz w poszczególnych miesiącach 2018 roku: 3,94% w styczniu i lutym, 4,00% w marcu, 3,85% w kwietniu i maju oraz 3,80% w czerwcu.

(dowód: akta kontroli str. 7)

W okresie objętym kontrolą w Kuratorium zatrudniono w drodze konkursu na stanowisko urzędnicze jedną osobę posiadającą orzeczenie o niepełnosprawności (na podstawie umowy na czas określony). Z tą osobą rozwiązano umowę o pracę za porozumieniem stron. Pozostałych trzech pracowników z niepełnosprawnościami (w stopniu umiarkowanym) zostało zatrudnionych w latach poprzednich na stanowiskach wizytatorów na podstawie umów na czas nieokreślony.

(dowód: akta kontroli str. 8)

1.2. Kierownictwo jednostki nie podejmowało współpracy z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, m.in. w celu upowszechnienia wiedzy dotyczącej, ubiegania się o pracę w Kuratorium. Jako powód braku współpracy z tego typu organizacjami Podlaska Kurator Oświaty wskazała częste zmiany na stanowisku Podlaskiego Kuratora Oświaty w latach objętych kontrolą, jak również fakt, że nie widziano potrzeby prowadzenia takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 9, 98-102)

W latach 2016-2018 (I półrocze) Kuratorium nie prowadziło działań informacyjnych upowszechniających wiedzę na temat możliwości ubiegania się o pracę przez osoby niepełnosprawne, a informacje w tym zakresie nie były dostępne dla osób z różnymi dysfunkcjami (ogłoszenia nie były udostępniane w tłumaczeniu na język migowy, nie było informacji o dostępności w urzędzie tłumacza języka migowego, ani możliwości odsłuchania tekstu ogłoszenia). Informacje zawarte na stronie internetowej Kuratorium zawierały natomiast następujące funkcjonalności ułatwiające odbiór osobom niepełnosprawnym:

- zapewnienie opcji zastosowania zwiększonego współczynnika kontrastu treści z tłem, stanowiącej pomoc dla osób niedowidzących,
- zapewnienie opcji zwiększenia rozmiaru czcionki, stanowiącej pomoc dla niedowidzących,
- tzw. skip linki (nazywane również mechanizmem pomijania) służące do pominięcia pewnych sekcji na stronie oraz przemieszczania się do kolejnych treści za pomocą klawiatury.

(dowód: akta kontroli str. 10, 98-102)

Jak wyjaśniła Podlaska Kurator Oświaty (...) z początkiem 2017 r. została uruchomiona nowa strona internetowa Kuratorium, w której zastosowano szablon zalecany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Do szablonu dodawane są dodatkowe moduły (w tym dotyczące ofert pracy), spośród których nie wszystkie mogą być modyfikowane przez

⁷ „PFRON”.

⁸ Każda z osób niepełnosprawnych była zatrudniona na pełny etat.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o rehabilitacji”.

pracowników Kuratorium. Jeżeli Ministerstwo Edukacji Narodowej doda moduł dedykowany osobom głuchoniemym, to oczywiście taki moduł zostanie niezwłocznie dodany do naszej strony. Strona jest zgodna z najnowszymi standardami tworzenia stron internetowych. Staramy się również, aby spełniać standardy określone w WCAG 2.0. Niestety jest to proces i w ramach możliwości naszego urzędu oraz MEN strona jest rozwijana. Dodała, że „Dołoży wszelkich starań, w tym powiadomi MEN o konieczności przyspieszenia prac nad dostosowaniem strony tak, aby była dostępna dla szerszego grona użytkowników niepełnosprawnych, w tym dla osób niewidomych i słabowidzących, głuchych i niedosłyszących. (dowód: akta kontroli str. 9-10 i 98-102)

W latach 2016-2018 (I półrocze) w Kuratorium nie podejmowano działań w celu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych za pośrednictwem PUP w Białymstoku, nie współpracowano z uczelniami w celu upowszechnienia wiedzy wśród studentów o możliwości zatrudnienia w jednostce, ani nie oferowano studentom niepełnosprawnym możliwości odbycia praktyk bądź stażu, jak również nie organizowano staży dla osób niepełnosprawnych. Jako przyczynę Podlaska Kurator Oświaty wskazała, że w przypadku zawarcia umowy o staż za pośrednictwem urzędu pracy, istnieje wymóg zawarcia po stażu umowy o pracę na minimum kilka miesięcy. Tymczasem członkowie korpusu służby cywilnej mogą być zatrudnieni na podstawie umowy o pracę tylko w drodze naboru, w tym pierwszą umowę o pracę zawiera się na okres 1 roku. Ponadto specyfika pracy w urzędzie w przypadku pracowników pedagogicznych wymaga zatrudniania osób legitymujących się określonym stażem pracy, doświadczeniem zawodowym, a kwalifikacjami pedagogicznymi i stopniem awansu zawodowego nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Jednakże zostaną podjęte działania zmierzające do upowszechnienia wiedzy dotyczącej możliwości ubiegania się o pracę lub staż w Kuratorium przez osoby niepełnosprawne poprzez podjęcie współpracy z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, urzędem pracy i uczelniami oraz szkołami.

W ocenie Podlaskiej Kurator Oświaty, przyczyną utrzymywania się wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na niskim poziomie (poniżej 6%) było małe zainteresowanie przystąpieniem do rekrutacji przez osoby niepełnosprawne. Wskazała, że jest to związane ze specyfiką pracy wizytatora. W pracy wizytatora przydatna jest ogólna dobra sprawność fizyczna, ponieważ wizytator mający pod opieką ok. 30 szkół i placówek oświatowych często jest w ruchu. Nie bez znaczenia jest sprawność narządów wzroku i słuchu (...). Pomimo to, na stanowiskach wizytatorów w Kuratorium w chwili obecnej są zatrudnione trzy osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności. (dowód: akta kontroli str. 9, 98-102)

1.3. Pracownik jednostki odpowiedzialny za rekrutację i sprawy kadrowe uczestniczył w kwietniu 2018 roku w szkoleniu, które obejmowało swym zakresem uprawnienia osób z orzeczeniem o niepełnosprawności. Ponadto pracownik sekretariatu Kuratorium wziął udział w szkoleniu „Obsługa klienta z niepełnosprawnością”, zorganizowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Materiały ze szkolenia w postaci prezentacji i skryptu szkoleniowego zostały udostępnione wszystkim pracownikom Urzędu za pośrednictwem strony intranetowej. (dowód: akta kontroli str. 9, 13-16)

1.4. Pracownicy posiadający orzeczenie o niepełnosprawności dostarczali je pracodawcy na etapie rekrutacji bądź w trakcie zatrudnienia, a w przypadku orzeczeń wydanych na czas określony – przedkładali pracodawcy kolejne. Podlaska Kurator Oświaty wyjaśniła, że „(...) pracownicy o obowiązku dostarczenia pracodawcy orzeczenia w przypadku stwierdzenia u nich niepełnosprawności informowani byli ustnie w trakcie podpisywania umowy o pracę lub przed upływem terminu ważności orzeczenia o niepełnosprawności”. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dostarczeniu kolejnych orzeczeń, ani wiążących się z tym konsekwencji finansowych. (dowód: akta kontroli str. 8, 98-102)

1.5. Wysokość wpłat na PFRON wyniosła odpowiednio: 12.817 zł w 2016 roku, 21.876 zł w 2017 roku oraz za poszczególne miesiące 2018 roku: 3.114 zł – za styczeń i luty, 3.085 zł – za marzec, 3.305 zł – za kwiecień, 3.415 zł – za maj oraz 3.495 zł – za czerwiec. Wpłaty były dokonywane z zachowaniem terminu wskazanego w art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, tj. do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat. (dowód: akta kontroli str. 67-91)

1.6. Wysokość wpłat na PFRON nie była naliczana prawidłowo. Szczegółowe badanie kontrolne wpłat na PFRON za wrzesień, październik i listopad 2016 roku, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2017 roku oraz styczeń, luty, marzec, kwiecień i maj 2018 roku wykazała błędy we wszystkich badanych 12 deklaracjach, co szerzej przedstawiono w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 66-97)

1.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie korzystano z możliwości obniżenia wpłat na PFRON na zasadach określonych w art. 22 ustawy o rehabilitacji. Jak wskazała Podlaska Kurator Oświaty, powodem tego były *trudności w ustaleniu listy podmiotów, które spełniają wymagania określone ustawą*. (dowód: akta kontroli str. 9, 98-102)

1.8. Tryb organizowania i przeprowadzania naborów do pracy w Kuratorium nie ograniczał uczestnictwa w nich osobom niepełnosprawnym. Zasady i tryb naboru określono w Zarządzeniu nr 82/2013 Podlaskiego Kuratora Oświaty z dnia 10 października 2013 r. w sprawie ustalenia procedury naboru na wolne stanowiska pracy w Kuratorium Oświaty w Białymstoku¹⁰, a regulacje w nim zawarte były zgodne z przepisami ustawy o służbie cywilnej. (dowód: akta kontroli str.19-31)

W latach 2016-2018 przeprowadzono łącznie 11 postępowań rekrutacyjnych (osiem na stanowiska wizytatorów oraz trzy na stanowiska urzędnicze), z czego w dwóch postępowaniach swoje aplikacje złożyły osoby niepełnosprawne. Analiza dwóch naborów z udziałem kandydatów posiadających stopień niepełnosprawności wykazała, że ogłoszenia o naborze: [1] zamieszczone były zarówno w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Kuratorium, jak i w biuletynach informacji publicznej Kuratorium i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co spełniało wymogi wskazane w art. 28 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, [2] zawierały elementy wskazane w art. 28 ust 2 ustawy o służbie cywilnej, [3] zawierały informacje istotne dla osób niepełnosprawnych oraz [4] zawierały rzetelne informacje dotyczące warunków pracy. (dowód: akta kontroli str. 17-18, 32-37)

W naborze przeprowadzonym w 2016 roku na stanowisko urzędnicze wpłynęło 25 ofert, w tym trzy zawierały kopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność. Wymagania formalne spełniło 13 ofert, w tym dwie oferty osób niepełnosprawnych. Wśród pięciu najlepszych kandydatów znalazły się dwie osoby z niepełnosprawnością, a największą liczbę punktów w trakcie naboru uzyskała osoba nieposiadająca stopnia niepełnosprawności. Komisja konkursowa biorąc pod uwagę treść art. 29a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej oraz uwzględniając fakt, że wśród pięciu kandydatów z najwyższą liczbą punktów znalazły się dwie osoby niepełnosprawne, przedstawiła Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty propozycję zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Kandydatka wyłoniona w drodze naboru złożyła pisemną rezygnację z podjęcia pracy. Biorąc powyższe pod uwagę Podlaski Kurator Oświaty zatrudnił kolejną osobę niepełnosprawną, znajdującą się wśród najlepszych kandydatów.

W naborze przeprowadzonym w 2017 roku na stanowisko urzędnicze wpłynęło 46 ofert, w tym jedna oferta zawierała kopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność. Wymagania spełniło 20 ofert, w tym jedna oferta osoby niepełnosprawnej. Wśród pięciu najlepszych kandydatów nie znalazła się osoba z niepełnosprawnością. W wyniku przeprowadzonego testu wiedzy kandydatka, która załączyła dokument o niepełnosprawności, nie osiągnęła wymaganej liczby punktów, aby zakwalifikować się do kolejnego etapu postępowania. (dowód: akta kontroli str. 18, 32-38)

W wyniku przeprowadzonych naborów, stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, sporządzone zostały protokoły, które spełniały wymagania wskazane w ust. 2 cytowanego przepisu, a informacja o wynikach naboru została podana do wiadomości publicznej. (dowód: akta kontroli str. 18, 32-38)

1.9. Kuratorium nie korzystało ze środków programu PFRON *Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej*. Jak wyjaśniła Podlaska Kurator Oświaty, *Program PFRON Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne kierowany jest do osób z orzeczoną znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, pozostających bez zatrudnienia. Tymczasem największe potrzeby urzędu dotyczą*

¹⁰ Zmienione Zarządzeniem nr 6/2017 z 21 stycznia 2014 r. oraz Zarządzeniem nr 10/2018 z 15 stycznia 2018 r

zatrudniania pracowników pedagogicznych, którzy z uwagi na specyfikę pracy powinni posiadać określone predyspozycje, w tym ogólną sprawność fizyczną, zdolność komunikacji. (dowód: akta kontroli str. 9, 98-102)

1.10. W okresie objętym kontrolą Kuratorium nie ponosiło wydatków związanych z realizacją prac w zakresie adaptacji pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz wyposażenia stanowisk pracy, nie korzystało również z instrumentów określonych w art. 26 i 26e ustawy o rehabilitacji, gdyż nie spełniało przesłanek wskazanych w tych przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 9)

1.11. Podlaska Kurator Oświaty wyjaśniła, że sprawy dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie były przedmiotem strategicznych decyzji kierownictwa Kuratorium, z uwagi na częste zmiany na stanowisku Podlaskiego Kuratora Oświaty, jak również ze względu na niskie zainteresowanie osób z niepełnosprawnościami zatrudnieniem w Kuratorium. *Może to być spowodowane tym, że wśród nauczycieli znikomy jest procent osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności oraz niskim wynagrodzeniem otrzymywanym na stanowisku wizytatora w kuratorium w porównaniu do wynagrodzenia otrzymywanego przez nauczyciela z najwyższym stopniem awansu zawodowego w szkole.*

Na mocy porozumienia o współpracy zawartego 16 maja 2017 r. pomiędzy Kuratorium a Stowarzyszeniem Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej w Białymstoku (dalej „Stowarzyszenie Europartner”), Kuratorium przystąpiło do projektu pn. *Monitoring działań jednostek administracji pod kątem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w województwie podlaskim*¹¹. Efektem projektu był raport wstępny z 20 lipca 2018 roku, zawierający zalecenia dalszych działań, wśród których znalazły się rekomendacje dotyczące zwiększenia osobom niepełnosprawnym dostępności budynku Kuratorium (oraz budynku delegatury w Łomży). W pozostałych obszarach Stowarzyszenie Europartner rekomendowało przeprowadzenie szkolenia pracowników Urzędu w zakresie Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz „dążenie do formułowania wszelkich informacji na stronie internetowej w sposób łatwy i zrozumiały”. Jako termin realizacji powyższych zaleceń wskazano trzy miesiące od przyjęcia raportu końcowego, tj. do 30 listopada 2018 r. (są one na etapie realizacji). (dowód: akta kontroli str. 9, 39-65, 98-102)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym wykazaniu w 12 (wszystkich poddanych kontroli) z 30 deklaracji PFRON DEK-I-a liczby pracowników ogółem w etatach, czego konsekwencją było nieprawidłowe naliczenie wysokości wpłat na PFRON: za 2016 rok – zaniżenie składek łącznie o 284 zł, za 2017 rok – zawyżenie składek łącznie o 574 zł, natomiast w 2018 roku – zawyżenie składek łącznie o 1.921 zł.

Powodem nierzetelnego sporządzania deklaracji było: [1] niewykazanie w deklaracjach etatów pracowników przebywających na urloпах bezpłatnych (co spowodowało zaniżenie liczby etatów ogółem w deklaracjach za wrzesień, październik i listopad 2016 roku), [2] wykazanie w kolejnych latach pracowników przebywających na urloпах rodzicielskich, [3] nieuwzględnienie różnicy między liczbą pracowników, a liczbą etatów powstałą w wyniku zatrudnienia pracowników na ½ etatu oraz [4] nieobliczanie średniego zatrudnienia w miesiącu, zgodnie z instrukcją PFRON.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa Kuratorium:

- przyczyną odliczenia osób przebywających na urloпах bezpłatnych od łącznej liczby pracowników była błędna interpretacja art. 25 ust. 5 pkt 6 ustawy o rehabilitacji, w wyniku której przyjęto, że należy odliczać wszystkich pracowników przebywających na urloпах bezpłatnych,

¹¹ W kwietniu 2017 roku Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podpisało umowę ze Stowarzyszeniem Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej w Białymstoku na realizację projektu „Monitoring działań jednostek administracji pod kątem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w województwie podlaskim”. W dniu 28 kwietnia 2017 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Krzysztof Michałkiewicz wystąpił z pismem do Kuratorium, w którym zwrócił się o zainteresowanie wymienionym projektem i udzieleniem realizatorowi pomocy w wykonywaniu zadań. Na tej podstawie Kuratorium w dniu 16 maja 2017 r. podpisało porozumienie ze Stowarzyszeniem Europartner, jako partnerem wiodącym. Natomiast w skład Partnerstwa projektu wchodziły: Stowarzyszenie Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „Szansa” w Bielsku Podlaskim oraz Podlaskie Stowarzyszenie Sportowe Osób Niepełnosprawnych „Start”.

- powodem nieodliczania pracowników przebywających na urlopach rodzicielskich był fakt, że informacja przekazywana z innej komórki organizacyjnej nie wyodrębniła urlopów rodzicielskich (były one wliczane do pozycji „urlopy macierzyńskie”).
- powodem niezgodności liczby etatów z liczbą pracowników wynikała z omyłki pracownika wypełniającego deklarację,
- przyczyną nieobliczania średniego zatrudnienia w miesiącu było błędne przyjęcie, że wystarczające jest podanie liczby etatów w przybliżeniu powodowane brakiem znajomości instrukcji zamieszczonej na stronie internetowej PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 66-97)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, na nieskuteczność działań Kuratorium w pozyskaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W ostatnich trzech latach Kuratorium nie prowadziło bowiem z własnej inicjatywy żadnych działań wykraczających poza standardowe, wymagane przepisami ustawy o służbie cywilnej (ogłoszenia o naborach zawierały informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił co najmniej 6% oraz pierwszeństwo w zatrudnieniu kandydata z niepełnosprawnością, w przypadku gdy znalazł się wśród pięciu najlepszych z wyłonionych kandydatów). Nie zainicjowano współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, nie nawiązano współpracy z uczelniami w celu upowszechnienia wiedzy o możliwości zatrudnienia w Urzędzie, odbycia praktyk bądź stażu przez studentów niepełnosprawnych. Informacje o wolnych stanowiskach pracy nie były zamieszczane na stronach internetowych dedykowanych niepełnosprawnym. Zdaniem NIK, zaniechanie takie, mogły się przyczynić do niewielkiego zainteresowania osób niepełnosprawnych ogłoszonymi przez Kuratorium naborami. Przeciwdziałaniu takim tendencjom służyła ratyfikacja 6 września 2012 r. *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*¹², w której w art. 27 Polska uznała prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadach równości z innymi osobami oraz zobowiązała się do zagwarantowania i popierania realizacji ich prawa do pracy między innymi poprzez popieranie zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym oraz zdobywania przez nich doświadczenia zawodowego. Podobnie Sejm RP wezwał w § 1 pkt 6 Karty praw osób niepełnosprawnych¹³ Rząd RP do podjęcia działań ukierunkowanych na urzeczywistnienie praw osób niepełnosprawnych, m.in. pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami.

Wprawdzie sposób prowadzenia w omawianym okresie naborów do pracy w Kuratorium był zgodny z obowiązującymi przepisami lecz okazał się nieskuteczny i niewystarczający do pozyskania pracowników z niepełnosprawnościami, bowiem wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na koniec czerwca 2018 r. wyniósł tylko 3,80%.

Ocena częściowa

Działania Kuratorium prowadzone w ostatnich trzech latach nie doprowadziły do zwiększenia stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Uwzględniając w procesie rekrutacji wymogi określone w ustawie o służbie cywilnej, zaniechano podejmowania inicjatyw na rzecz współpracy z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, uczelniami i PUP w Białymstoku, w tym upowszechniających informacje o możliwości ubiegania się o pracę, staż lub praktykę w Urzędzie (również przez studentów niepełnosprawnych). W efekcie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Kuratorium wynosił na koniec czerwca 2018 r. zaledwie 3,80%. Kuratorium błędnie sporządzało deklaracje o wpłatach należnych PFRON, co doprowadziło do zaniżenia wpłat o 284 zł w 2016 roku, a za 2017 rok i 2018 rok do nadpłaty na łącznie 2.495 zł.

2. Przestrzeganie praw pracowników niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Białymstoku (dalej „PIP”) – w porozumieniu z NIK – w zakresie przestrzegania przez pracodawców przepisów w zakresie uprawnień osób

¹² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

niepełnosprawnych oraz spełniania warunków dotyczących przystosowania stanowisk pracy do potrzeb tych osób, wykazały pojedyncze przypadki naruszenia niektórych praw zatrudnionych osób niepełnosprawnych, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

W Kuratorium wobec wszystkich trzech pracowników z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności przestrzegano obowiązujących norm tygodniowego czasu pracy, o których mowa w art. 15 ustawy o rehabilitacji.

Dwóm pracownikom niepełnosprawnym zapewniono prawo do korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy w pracy. Natomiast jeden z trzech pracowników niepełnosprawnych, jak ustalił Inspektor Pracy, nie korzystał z dodatkowej 15 minutowej przerwy.

Wszystkim pracownikom z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności zapewniono dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni, zgodnie z art. 19 ustawy o rehabilitacji. Jednocześnie Inspektor Pracy wykazał, że jednemu pracownikowi niepełnosprawnemu nie udzielono do końca września 2017 roku zaległego urlopu wypoczynkowego w wymiarze ośmiu dni (niewykorzystanego w 2016 roku).

Pracownicy nie korzystali ze zwolnień od pracy na cele związane z niepełnosprawnością.

Wszystkie stanowiska pracy pracowników niepełnosprawnych zorganizowane są w sposób zapewniający ergonomię i warunki pracy adekwatne do posiadanych niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

2.2. Problematyka dotycząca przestrzegania praw oraz warunków pracy pracowników niepełnosprawnych była przedmiotem prowadzonej na bieżąco kontroli przez pracowników Wydziału Kadr i Organizacji Kuratorium. Jak wyjaśniła osoba odpowiedzialna za kontrolę wewnętrzną – Dyrektor Wydziału Kadr i Organizacji Jolanta Jurgiel – *problematyka dotycząca przestrzegania praw oraz warunków pracy pracowników Kuratorium, w tym niepełnosprawnych była przedmiotem bieżącej kontroli wewnętrznej poprzez dokonywanie m.in. następujących czynności: [1] dla każdego pracownika prowadzona jest miesięczna ewidencja czasu pracy, z którą zapoznaje się i podpisuje pracownik oraz kierownik komórki organizacyjnej, [2] dokonywane są przeglądy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, [3] pracownicy zapoznają się z kartą oceny ryzyka zawodowego. Ponadto osoby niepełnosprawne w informacji do umowy o pracę zapoznawane są z przysługującymi im uprawnieniami, tj.: [1] prawie do 7-godzinnego dobowego czasu pracy i 35 godzin w tygodniu, [2] prawie do dodatkowej 15-minutowej przerwy oraz prawie do dodatkowego urlopu tj. 10 dni. Ze strony pracowników nie było żadnych uwag i zastrzeżeń w stosunku do pracodawcy odnośnie możliwości korzystania przez nich z powyższych uprawnień.*

(dowód: akta kontroli str. 144-145)

2.3. W latach 2016-2018 (I półrocze) Kuratorium nie było kontrolowane przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie przestrzegania prawa oraz warunków pracy pracowników niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (w efekcie kontroli PIP) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pracownikowi z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, mimo wymogu wynikającego z art. 17 ustawy o rehabilitacji, nie zapewniono prawa do korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy w pracy. W wyjaśnieniu Podlaska Kurator Oświaty stwierdziła, że *pracownicy Kuratorium Oświaty w Białymstoku znają swoje prawa i obowiązki, co potwierdzają własnoręcznym podpisem pod dokumentem. Pani G. J. w dniu 6 września 2013 roku zapoznała się z treścią „Informacji do umowy o pracę” z dnia 6 września 2013 roku i własnoręcznym podpisem potwierdziła fakt przyjęcia do wiadomości możliwości korzystania, z zagwarantowanego przez pracodawcę prawa do dodatkowej 15 minutowej przerwy w pracy (załącznik kopia dokumentu). Nie jest narzucona pora korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy, to pracownik decyduje, w którym momencie chce skorzystać z przerwy. Ani bezpośredni przełożony, ani pracownik Wydziału Kadr i Organizacji nie jest zobowiązany do codziennego przypominania pracownikowi o możliwości skorzystania z przerwy. Do Podlaskiego Kuratora Oświaty nie wpływały sygnały o niemożliwości korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy przez pracowników posiadających orzeczenia o niepełnosprawności.*

(dowód: akta kontroli str. 113-117 i 136-142)

2. Pracownikowi niepełnosprawnemu nie udzielono do końca września 2017 roku zaległego urlopu wypoczynkowego w wymiarze ośmiu dni (niewykorzystanego w 2016 roku). Obecnie pracownik posiada 36 dni urlopu zaległego (niewykorzystanego w poprzednim roku). W wyjaśnieniu Podlaska Kurator Oświaty podała, że odnośnie nieudzielenia Panu K.D. do końca września 2017 roku zaległego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 8 dni (niewykorzystanego w 2016 roku) informuję, że pracownik przebywał w 2017 roku na długotrwałym, ciągłym zwolnieniu lekarskim (26 dni), a ponadto od września 2017 roku wprowadzone zostały zmiany organizacyjne w Kuratorium Oświaty i Pan K. D. został pracownikiem innego wydziału. Jako jedyny z wizytatorów nadzorujących szkolnictwo zawodowe wykonywał niezbędne wówczas zadania, co uniemożliwiło wykorzystanie zaległego urlopu za 2016 rok do końca września 2017 roku (dowód: akta kontroli str. 113-117 i 136-142)

W Kuratorium przystosowano odpowiednio stanowiska pracy do potrzeb pracowników niepełnosprawnych oraz respektowano ich prawa odnoszące się czasu pracy i udzielania dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Ujawniono natomiast pojedyncze przypadki nieprzestrzegania uprawnień pracowniczych w zakresie prawa do korzystania z dodatkowej 15 minutowej przerwy w pracy oraz udzielania zaległego urlopu wypoczynkowego.

3. Działania w zakresie dostosowania budynku – miejsca wykonywania pracy – do potrzeb osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Budynek Kuratorium (główna siedziba jednostki i miejsce wykonywania pracy) został wybudowany w latach 40 XX wieku. Od 1995 roku nie był poddany przebudowie lub modernizacji. Jest to obiekt murowany trzykondygnacyjny, całkowicie podpiwniczony, usytuowany w zabudowie zwartej. Oględziny budynku wykazały, że nie jest on dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie spełnia wymogów określonych w: §§ 18 ust.1, § 54 ust.1, § 68 ust.1, § 86 ust.1 i § 302 ust.3 aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych¹⁴. W szczególności:

1. Na działce od strony południowej budynku nie zostało wyznaczone stanowisko postojowe dla samochodów użytkowanych przez osoby niepełnosprawne, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.
2. Budynek nie jest wyposażony w dźwig osobowy.
3. W budynku nie zostało zainstalowane urządzenie techniczne umożliwiające osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać. Osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku inwalidzkim nie ma możliwości dotarcia z klatki schodowej na parter ze względu na trzy stopnie schodów (brak pochylni lub urządzenia technicznego).
4. W biegu schodów znajdują się dwa spoczniki, których szerokość użytkowa wynosi 1,26 m i 1,30 m zamiast wymaganej minimalnej szerokości 1,5 m.
5. Żadne z pomieszczeń higienicznosanitarnych nie jest dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.
6. W obiekcie kaloryfery nie są zabezpieczone osłonami.

Zapewniono natomiast utwardzone i oświetlone dojścia do budynku o szerokości minimalnej 1,5 m, właściwe parametry drzwi wejściowych oraz prawidłowe ogrodzenie terenu Kuratorium.

Podlaska Kurator Oświaty wyjaśniła m.in., że *obecne kierownictwo Kuratorium Oświaty w Białymstoku zwróci się do firm projektowych o przedstawienie możliwości dostosowania budynku Kuratorium do potrzeb osób niepełnosprawnych z zachowaniem dotychczasowej powierzchni biurowej i na tej podstawie zostaną podjęte działania zmierzające do pozyskania środków na potrzeby związane z podjęciem prac dotyczących dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 118-123, 132 i 134-135)

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz.1422, ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

3.2. W obiekcie nie zainstalowano urządzeń technicznych przeznaczonych do korzystania przez osoby niepełnosprawne (dowód: akta kontroli str. 118-123)

3.3. W Kuratorium, planując wydatki w poszczególnych latach objętych kontrolą, nie uwzględniano wydatków na likwidację barier architektonicznych istniejących w użytkowanym budynku, ani nie podejmowano działań w celu pozyskania środków finansowych na dostosowanie budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Podlaska Kurator Oświaty wyjaśniła, że w latach 2016 – 2018 (I półrocze), nie planowano wydatków na dostosowanie budynku, który jest siedzibą Kuratorium Oświaty w Białymstoku na potrzeby osób niepełnosprawnych, ponieważ nie dostrzegano takiej konieczności. Nie było sygnałów ze strony klientów o braku możliwości lub o utrudnieniach w załatwianiu przez te osoby spraw w urzędzie. Takich potrzeb nie zgłaszali również niepełnosprawni pracownicy zatrudnieni w urzędzie. Ponadto częste zmiany na stanowisku Podlaskiego Kuratora Oświaty, realizacja licznych zadań związanych z wdrażaniem reformy oświaty utrudniały podjęcie długofalowych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 133-135)

3.4. W okresie objętym kontrolą kierownictwo Kuratorium nie zajmowało się problemem dostosowania budynku do potrzeb osób i pracowników niepełnosprawnych. Nie współpracowano też z organizacjami, stowarzyszeniami działającymi na rzecz takich osób w celu określenia niezbędnych prac adaptacyjnych.

W wyjaśnieniu Podlaska Kurator Oświaty stwierdziła: w latach 2016 – 2018 (I półrocze) nie zajmowano się problemem dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych z przyczyn podanych w punkcie 2¹⁵. Jednakże obecne kierownictwo Kuratorium Oświaty w Białymstoku zwróci się do firm projektowych o przedstawienie możliwości dostosowania budynku Kuratorium do potrzeb osób niepełnosprawnych z zachowaniem dotychczasowej powierzchni biurowej i na tej podstawie zostaną podjęte działania zmierzające do pozyskania środków na potrzeby związane z podjęciem prac dotyczących dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 9 i 134-135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyznaczeniu na posesji – od strony południowej budynku Kuratorium – stanowiska postojowego dla samochodów użytkowanych przez osoby niepełnosprawne, co uchybiało przepisom § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

W wyjaśnieniu Podlaska Kurator Oświaty stwierdziła: w Kuratorium Oświaty w Białymstoku zostały wygospodarowane miejsca parkingowe na zapleczu budynku. Z miejsc parkingowych korzystają zarówno pracownicy jak i klienci urzędu. Dotychczas nikt nie zgłaszał potrzeby wyznaczenia miejsca dla niepełnosprawnych, nie było problemu z parkowaniem samochodów. W 2017 roku został zainstalowany szlaban otwierany na kartę przez pracowników urzędu korzystających z parkingu, natomiast klientom urzędu szlaban otwiera pracownik. Dotychczas nikt również nie zgłaszał problemu z miejscem do parkowania przez osoby niepełnosprawne. W dniu 14 września 2018 r. zostało wyznaczone jedno miejsce dla niepełnosprawnych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 118-123 i 134-135)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że budynek Kuratorium nie jest przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich. Sytuacja taka stanowi istotną barierę w pozyskaniu do pracy kandydatów z niepełnosprawnościami, zwłaszcza ruchowymi. Zgodnie § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynek ten stanowi budynek użyteczności publicznej. W § 1 pkt 8 Karty praw osób niepełnosprawnych Sejm RP wezwał Rząd RP do podjęcia działań w celu urzeczywistnienia praw osób niepełnosprawnych do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym m.in. dostępu do urzędów i obiektów użyteczności publicznej. (dowód: akta kontroli str. 118-123 i 134-135)

¹⁵ Wyjaśnienie Podlaskiej Kurator Oświaty przytoczone w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ W trakcie kontroli NIK.

W Kuratorium nie podjęto działań w zakresie dostosowania użytkowanego budynku biurowego do potrzeb osób niepełnosprawnych, pomimo iż występuje w nim wiele barier architektonicznych, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp i funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym, szczególnie osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Budynek nie był wyposażony w urządzenia techniczne umożliwiające dotarcie do pomieszczeń osobom niesprawnym ruchowo.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Rzetelne sporządzanie deklaracji miesięcznych wpłat na PFRON w zakresie dotyczącym danych o zatrudnieniu.
2. Realizację zaleceń wydanych przez Państwową Inspekcję Pracy, po kontroli przestrzegania przez Kuratorium przepisów w zakresie uprawnień osób niepełnosprawnych oraz spełniania warunków dotyczących przystosowania stanowisk pracy do potrzeb tych osób.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 21 listopada 2018 r.

Kontroler
Tomasz Ambrozik
doradca ekonomiczny

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.