



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.017.02.2018

P/18/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/060 – Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do 30 czerwca)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ryszard Litwiniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/122/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej, ul. Brzeska 41, 21-500 Biała Podlaska (dalej: <i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Filipiuk, Starosta Bialski od 30 marca 2016 r. (dalej: <i>Starosta</i>) ¹ (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² w Starostwie nie stosowano innych form poszukiwania pracowników niepełnosprawnych poza standardowymi działaniami, wymaganymi przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³.

W Starostwie nie zainicjowano współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych. Informacje o wolnych stanowiskach pracy nie były zamieszczane na stronach internetowych dedykowanych niepełnosprawnym⁴, a zatrudniając nowych pracowników nie korzystano z możliwości obsadzenia stanowisk przez osoby niepełnosprawne za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy w Białej Podlaskiej, w tym – w ramach prowadzonych staży i praktyk. W ogłoszonych w ostatnich trzech latach 27 naborach nie uczestniczyła żadna osoba z orzeczoną niepełnosprawnością. W efekcie w okresie objętym kontrolą wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił od 3,48% do 3,36%, a Starostwo było zobowiązane do dokonywania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), w związku z nieosiągnięciem tego wskaźnika na poziomie co najmniej 6%. Starostwo nawiązało współpracę z uczelnią w celu upowszechnienia wiedzy o możliwości znalezienia zatrudnienia w tym urzędzie, odbycia praktyk, bądź stażu przez studentów niepełnosprawnych. Rzetelnie naliczono wysokość wpłat i terminowo dokonano ich odprowadzenia, zgodnie z przepisami art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵.

¹ Wcześniej Starostą Bialskim był Tadeusz Łazowski.

² 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.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1260, ze zm. Dalej: *ustawa o pracownikach samorządowych*.

⁴ Na przykład: <http://www.niepelnosprawni.pl/>

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 511, ze zm. Dalej: *ustawa o rehabilitacji*.

Siedziba jednostki oraz budynek Starostwa w Ośrodku Zamiejscowym w Międzyrzeczu Podlaskim zostały dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i spełniały wymogi, określone w tym zakresie przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych). W obowiązujących terminach uprawnione osoby przeprowadziły badania okresowe i przeglądy konserwacyjne dźwigów osobowych.

Stanowiska pracy pracowników niepełnosprawnych były przystosowane do ich potrzeb. Natomiast nie w pełni przestrzegano warunków zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Dotyczyło to w szczególności przekroczenia dopuszczalnej dobowej ośmiogodzinnej normy czasu pracy osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, pomimo braku wymaganej w takiej sytuacji zgody lekarza.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

1. Stan zatrudnionych w Starostwie osób niepełnosprawnych na koniec 2016 i 2017 r. oraz na koniec poszczególnych miesięcy od stycznia do czerwca 2018 r., w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, wyniósł czterech pracowników. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w okresie objętym kontrolą był zmienny i wynosił 3,42% na dzień 31 grudnia 2016 r., 3,48% na dzień 31 grudnia 2017 r. i 3,36% na dzień 30 czerwca 2018 r.

W okresie objętym kontrolą nie były zwalniane osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 5-9)

Na dzień 30 czerwca 2018 r. w Starostwie zatrudniano czterech pracowników niepełnosprawnych, na stanowiskach urzędniczych (w tym: kierowniczych). Wszyscy zostali zatrudnieni przed 2016 r. na podstawie umów o pracę zawartych na czas nieokreślony. Orzeczenia o niepełnosprawności uzyskali przed przyjęciem do pracy w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 23-27, 124)

2. Kierownictwo jednostki w okresie objętym kontrolą podejmowało działania w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, lecz nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. W celu upowszechnienia wiedzy o możliwości ubiegania się o pracę w Starostwie przez osoby niepełnosprawne, Starostwo prowadziło działania informacyjne na stronie Powiatowego Urzędu Pracy w Białej Podlaskiej (dalej: PUP)⁷. Informacje te nie były dostępne dla osób z różnymi dysfunkcjami, zwłaszcza dla osób głuchych i niewidomych.

Starosta nadzorował też działania jednostki podległej (PUP), mające na celu zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych w zakładach na terenie miasta Biała Podlaska. Osoby te składały w PUP wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) zawarto umowy z 22 osobami niepełnosprawnymi o odbycie stażu u różnych pracodawców (siedem osób w 2016 r., osiem osób w 2017 r., siedem osób w 2018 r. – do 30 czerwca).

W ww. okresie Starostwo nie współpracowało z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 125-128, 130, 146-147)

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.

⁷ W zakładkach: Zatrudnianie niepełnosprawnych oraz Ogłoszenia o pracy dla niepełnosprawnych.

W dniu 4 czerwca 2018 r. Starostwo zawarło porozumienie w sprawie prowadzenia praktyk z Państwową Szkołą Wyższą im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. W treści porozumienia zapisano m.in., że uczelnia zobowiązuje się do sprawowania nadzoru dydaktyczno-wychowawczego i organizacyjnego nad przebiegiem praktyk, opracowania i dostarczenia ramowego programu praktyk oraz zapoznania z nim studentów, a Starostwo do wyznaczenia opiekuna praktyk, umożliwienia studentom odbycia praktyk zgodnie z ich programem. Do dnia zakończenia kontroli Starostwo nie podpisało żadnej umowy w sprawie odbycia praktyk przez studentów białskiej uczelni.

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

W złożonym wyjaśnieniu Starosta poinformował, że niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynikał m.in. z powodu niezgłaszania się tych osób w odpowiedzi na ogłaszane przez Starostwo nabory na wolne stanowiska urzędnicze – w ramach naborów prowadzonych w latach 2016 – 2018 (I półrocze) nie zgłosiła się żadna osoba niepełnosprawna.

(dowód: akta kontroli str. 162)

W okresie objętym kontrolą Starostwo zorganizowało staż dla jednej osoby niepełnosprawnej. Wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu został przesłany przez Starostę do PUP w Białej Podlaskiej w dniu 7 czerwca 2018 r. Na podstawie porozumienia nr 1/2018, zawartego pomiędzy Starostą i Oddziałem PUP w Międzyrzeczu Podlaskim, zorganizowano staż w Wydziale Geodezji, Katastru i Nieruchomości w Ośrodku Zamiejscowym w Międzyrzeczu Podlaskim, w okresie od 1 sierpnia do 1 listopada 2018 r., a osoba niepełnosprawna bierze udział w sporządzaniu zestawień zbiorczych, dotyczących danych objętych ewidencją gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 134-143)

W złożonym wyjaśnieniu Starosta poinformował, że w jednostce zapewniony był równy dostęp do pracy dla osób niepełnosprawnych. W ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska urzędnicze mogły ubiegać się o zatrudnienie także osoby niepełnosprawne. Kandydat, który zamierzał skorzystać z uprawnienia o którym mowa w art. 13a ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, był zobowiązany do złożenia wraz z wymaganymi dokumentami kopii dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność (powyższą informację każdorazowo zamieszczano w pkt 10 ogłoszenia o naborze).

(dowód: akta kontroli str. 131)

3. W badanym okresie trzech pracowników Starostwa, odpowiedzialnych za rekrutację i sprawy kadrowe, uczestniczyło w szkoleniu⁸ z zakresu prawa pracy, na którym omawiano m.in. problematykę zatrudniania osób niepełnosprawnych. Szkolenie przeprowadził prawnik, specjalista z zakresu praktycznego stosowania prawa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 145)

4. Pracownicy jednostki nie byli informowani, że w przypadku stwierdzenia u nich niepełnosprawności powinni dostarczyć pracodawcy stosowne orzeczenie, aby przysługiwały im szczególne uprawnienia określone w prawie pracy dla pracowników niepełnosprawnych.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta podał, że według jego wiedzy w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków stwierdzenia niepełnosprawności u pracowników zatrudnionych w Starostwie. Pracowników nie zachęcano

⁸ Szkolenie przeprowadzone w dniu 14 maja 2018 r. przez Centrum Szkoleń Specjalistycznych w Rzeszowie.

do niezwłocznego przedkładania pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności, ponieważ – zdaniem Starosty – pracownicy posiadający takie orzeczenie powinni sami niezwłocznie poinformować o tym fakcie pracodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 162, 216-237)

5. Zgodnie z przepisami art. 21 ustawy o rehabilitacji, Starostwo było zobowiązane do dokonywania wpłat na rzecz PFRON, z uwagi na nieosiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie co najmniej 6%. Wysokość wpłat na PFRON w 2016 i 2017 r. oraz w poszczególnych miesiącach od stycznia do czerwca 2018 roku, przedstawiała się następująco:

- w 2016 r. wpłacono 27.225 zł;
- w 2017 r. wpłacono 61.660 zł;
- w miesiącach (styczeń – czerwiec) 2018 r. wpłacono 31.521 zł, z czego: w styczniu – 5.099 zł, w lutym 5.061 zł, w marcu 5.325 zł, w kwietniu 5.336 zł, w maju 5.250 zł oraz w czerwcu 5.450 zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-12)

6. Kwoty wpłat na PFRON były ustalane zgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Badaniami kontrolnymi NIK w zakresie prawidłowości naliczania i terminowości dokonywania wpłat na PFRON objęto wpłaty dokonane za wrzesień, październik i listopad 2016 i 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. (za grudzień 2017 r. oraz za styczeń, luty, marzec, kwiecień i maj 2018 r.). Ustalono, że wysokość wpłat na PFRON za ww. okresy, zostały przez jednostkę naliczone rzetelnie. Naliczeń należnych kwot za poszczególne miesiące dokonywano przy pomocy systemu informatycznego e-PFRON, zainstalowanego w komputerze Wydziału Finansowego Starostwa. Po wprowadzeniu do systemu danych dotyczących zatrudnienia ogółem oraz zatrudnionych osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem zasad wliczania tych osób, wynikających z art. 21 ust. 5 ustawy o rehabilitacji, system wyliczał kwotę do zapłaty za dany okres. Analiza dziennych stanów zatrudnienia wykazała, że dane te rzetelnie wprowadzono do systemu. Wpłaty na PFRON dokonywane były w terminach określonych w art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji (do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłaty).

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 144, 206-209)

7. Starostwo nie korzystało z możliwości obniżenia wpłat na PFRON na zasadach określonych w art. 22 ustawy o rehabilitacji.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta poinformował, że analizowano możliwości formalno-prawne zastosowania obniżonych wpłat na PFRON, wynikające z obowiązujących w tym zakresie przepisów. Prowadzone rozeznanie nie było dokumentowane, gdyż nie dało pozytywnych rezultatów. Ze względu na niezbyt duże kwoty przeznaczane na dostawy i usługi współpracowano zazwyczaj z niewielkimi firmami, zatrudniającymi niewiele osób.

(dowód: akta kontroli str. 5, 200-201)

8. Obowiązujący w jednostce regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze (dalej: *regulamin*)⁹ określał zasady i tryb organizowania i przeprowadzania naborów do pracy.

(dowód: akta kontroli str. 16-22)

⁹ Zarządzenie nr 9/2009 Starosty Białskiego z 19 maja 2009 r. w sprawie regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Białej Podlaskiej.

Określone w regulaminie zasady i tryb naboru do pracy były zgodne z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych i nie ograniczały uczestnictwa w nich osób niepełnosprawnych¹⁰. Nabór na wolne stanowiska obejmował: ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym i prowadzonym naborze, powołanie komisji przeprowadzającej nabór oraz wybór metod i technik stosowanych przy naborze. Z wnioskiem o przeprowadzenie naboru na stanowisko urzędnicze występował kierownik danej komórki organizacyjnej. Wniosek, wraz z dołączonym opisem stanowiska, podlegał przedłożeniu Staroście. Po akceptacji przez Starostę zamieszczano ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie jednostki. Ogłoszenia o naborze spełniały przesłanki art. 13 ustawy o pracownikach samorządowych. Oceny kandydatów dokonywała komisja konkursowa powoływana przez Starostę spośród pracowników Starostwa. Posiedzenia komisji były niejawne. Komisja na podstawie złożonych przez kandydata dokumentów rozstrzygała o dopuszczeniu bądź odmowie dopuszczenia do naboru z przyczyn formalnych bądź innych okoliczności, które nie były znane komisji w dniu składania przez kandydata dokumentów. Komisja określała kryteria oceny kandydatów ubiegających się o przyjęcie do pracy. Stopień spełnienia każdego z kryteriów oceniano oddzielnie na podstawie przedłożonej dokumentacji oraz udzielonych przez kandydata odpowiedzi na zadane pytania, przyznając punkty (w skali od 0 do 5) odnotowywane na formularzu „karta oceny”. Po zakończeniu postępowania sporządzano protokół, w treści którego wpisywano wynik naboru, a następnie podawano ten wynik do wiadomości publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

Z analizy dokumentacji wszystkich ogłoszonych i przeprowadzonych naborów na wolne stanowiska urzędnicze w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)¹¹ wynika, że do żadnego z nich nie zgłosił się kandydat będący osobą niepełnosprawną. W wyniku przeprowadzonych naborów do pracy w Starostwie przyjęto 26 osób.

(dowód: akta kontroli str. 28-123)

9. W badanym okresie Starostwo nie korzystało ze środków programu PFRON *Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej*.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta poinformował, że do Starostwa nie wpłynęła żadna informacja dotycząca realizacji powyższego programu PFRON. Informacji w tym zakresie nie posiadały również jednostki obsługujące zadania z PFRON, tj. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie oraz Powiatowy Urząd Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 162, 218)

10. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca), Starostwo nie ponosiło wydatków w związku z realizacją prac w zakresie adaptacji pomieszczeń dla potrzeb osób niepełnosprawnych oraz wyposażenia stanowisk pracy.

(dowód: akta kontroli str. 162)

11. Analiza protokołów z posiedzeń zarządu powiatu odbytych w okresie objętym kontrolą wykazała, że sprawy dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce nie były przedmiotem zainteresowania kierownictwa. Kwestie związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych omawiano w jednostce podległej – w PUP w Białej Podlaskiej. Dyrektor PUP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² poinformował, że w związku

¹⁰ W ogłoszeniach Starosty o naborze na wolne stanowiska urzędnicze każdorazowo wymagano, aby kandydat zamierzający skorzystać z uprawnienia o którym mowa w art. 13a ustawy o pracownikach samorządowych, przedstawił kserokopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność.

¹¹ W okresie objętym kontrolą w Starostwie przeprowadzono 27 naborów na wolne stanowiska urzędnicze: sześć w 2016 r., 17 w 2017 r. oraz cztery w 2018 r. (do 30 czerwca).

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

z realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³ oraz ustawy o rehabilitacji na początku każdego roku (w latach objętych kontrolą), podejmowane były spotkania kierownictwa Starostwa z dyrektorem PUP. Spotkania te miały charakter roboczy i niesformalizowany, a ich celem było wyznaczenie kierunków działań w zakresie aktywizacji bezrobotnych na nowy rok, w tym również w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W trakcie spotkań omawiana była aktualna sytuacja na obszarze objętym działalnością PUP, przygotowywano plany i założenia na dany rok a także przewidywany zakres i przedmiot zadań, analizowano możliwości aktywizacji w ramach dostępnych programów i środków. Założenia poczynione w trakcie roboczych spotkań stanowiły punkt wyjścia do realizacji poszczególnych instrumentów i usług rynku pracy – finansowanych zarówno ze środków Funduszu Pracy, jak i innych źródeł – między innymi środków unijnych, zmierzających do aktywizacji osób zarejestrowanych w urzędzie pracy, w tym osób niepełnosprawnych. Podczas spotkań Dyrektora PUP z Kierownikiem Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego i Kadr Starostwa omawiane były kwestie realizacji ustawowych zadań względem osób niepełnosprawnych, w kontekście wprowadzenia i nadzorowania usprawnień technicznych w zakresie obsługi osób z tej grupy. Decyzją Dyrekcji PUP został wprowadzony tłumacz języka migowego w formie wideotelefonu, dostępnego dla osób niepełnosprawnych we wszystkich lokalizacjach urzędu. Także strona internetowa PUP, która funkcjonuje w ramach ogólnopolskiej sieci stron powiatowych urzędów pracy, udostępnianych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, została dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 125-128)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania Starostwa ograniczające się do organizacji naborów nowych pracowników (jednej z metod poszukiwania do pracy osób niepełnosprawnych) były niewystarczające i nieskuteczne do uzyskania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych co najmniej na poziomie 6%. W ostatnich trzech latach Starostwo nie prowadziło bowiem z własnej inicjatywy żadnych starań wykraczających poza standardowe działania, wymagane przepisami ustawy o pracownikach samorządowych. Zdaniem NIK, mogło to przyczynić się do braku zainteresowania osób niepełnosprawnych ogłoszonymi przez Starostwo naborami. Przeciwdziałaniu takim tendencjom służyła ratyfikacja 6 września 2012 r. *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*¹⁴, 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 tego prawa 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 niepełnosprawnych¹⁵ Rząd RP do podjęcia działań ukierunkowanych na urzeczywistnienie praw osób niepełnosprawnych, m.in. pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami.

Wprowadzenie sposobu prowadzenia w omawianym okresie naborów do pracy w Starostwie był zgodny z obowiązującymi przepisami, lecz okazał się nieskuteczny

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

¹⁴ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. nr 50, poz. 475).

i niewystarczający do pozyskania pracowników z niepełnosprawnościami, bowiem wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na koniec czerwca 2018 r. wyniósł 3,36%.

W ocenie NIK¹⁶, Starostwo nie wykorzystało dostępnych możliwości zwiększenia stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, co dodatkowo skutkowało koniecznością dokonywania wpłat na rzecz PFRON. Przy braku podań o pracę, składanych przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością, nie podejmowano działań ukierunkowanych na rozpowszechnienie informacji o możliwości znalezienia zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne, bądź też zaktywizowanie tych osób w formie stażu lub praktyki zorganizowanej w Starostwie.

2. Przestrzeganie praw pracowników niepełnosprawnych

1. Z równoległe przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Lublinie (dalej: *PIP*) – w porozumieniu z NIK – kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów w zakresie uprawnień osób niepełnosprawnych oraz spełniania warunków dotyczących przystosowania stanowisk pracy do potrzeb tych osób wynika, że:

Wszyscy pracownicy niepełnosprawni (cztery osoby z orzeczoną lekką stopniem niepełnosprawności) byli zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy. W regulaminie pracy¹⁷ przewidziano, że czas pracy w Starostwie nie może przekroczyć ośmiu godzin na dobę i średnio 40 godzin w tygodniu. Zarządzeniem Starosty Nr 20 z dnia 4 lipca 2016 r. ustalono rozkłady czasu pracy, zgodnie z którymi w jednym dniu tygodnia (wtorek) praca miała odbywać się w godzinach 8³⁰-17⁰⁰, tj. dłużej od normy ośmiu godzin na dobę¹⁸. W orzeczeniach lekarskich pracowników niepełnosprawnych nie było zgody na pracę ponad osiem godzin dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 226-232)

2. W aktach osobowych pracowników niepełnosprawnych znajdowały się pisemne informacje o niektórych warunkach ich zatrudnienia. Informacje te nie uwzględniały uprawnień pracowników i warunków związanych z orzeczoną niepełnosprawnością, dotyczących m.in. zakazu pracy w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych (art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji) oraz wynikającego z art. 17 tej ustawy, prawa do dodatkowej 15-minutowej przerwy, wliczanej do czasu pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek.

(dowód: akta kontroli str. 6-9)

3. Starosta nie przystosowywał stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, gdyż nie zatrudniał pracowników zaliczanych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, które mogły wymagać podjęcia takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 161-163)

4. Z analizy regulaminu organizacyjnego Starostwa wynika, że w jednostce nie utworzono komórki organizacyjnej w sprawach kontroli wewnętrznej. Zatrudniano natomiast audytora wewnętrznego, który w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań dotyczących problematyki osób niepełnosprawnych.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁷ W rozdziale V „czas pracy” w § 20.

¹⁸ W pozostałe dni tygodnia praca miała trwać nie dłużej, niż osiem godzin na dobę. Wcześniej obowiązujące zarządzenie Starosty w podobny sposób przewidywało, że praca we wtorki trwać będzie osiem i ½ godziny.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta poinformował, że audytor wewnętrzny nie planował zadania audytowego w zakresie „Zatrudniania osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne”. Zrealizowane i aktualnie realizowane zadania audytowe dotyczą głównie obszarów audytu związanych z zakresem działania i zadaniami powiatu. W przyszłości, przedmiotem audytu mogą być zadania związane z obszarem zatrudniania osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 163-174, 218-219)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) Starostwo nie było kontrolowane przez Państwową Inspekcję Pracy¹⁹, w tym: w zakresie przestrzegania praw oraz warunków pracy pracowników niepełnosprawnych. Kontrola w powyższym zakresie została przeprowadzona przez PIP, w porozumieniu z NIK, w dniach: 12-14 września 2018 r. W toku czynności kontrolnych stwierdzono uchybienia dotyczące m.in. warunków zatrudniania osób niepełnosprawnych wynikających z ustawy o rehabilitacji (co opisano niżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Wydano też dwie decyzje ustne, dotyczące zabezpieczenia przewodu elektrycznego i wymiany uszkodzonej świetlówki w Wydziale Komunikacji, które zostały zrealizowane w trakcie kontroli oraz jedno polecenie dotyczące utworzenia w Starostwie stanowiska do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 148-160, 231)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonej przez Inspektora Pracy równoległej kontroli, w działalności kontrolowanej jednostki do najistotniejszych stwierdzonych w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowości należały:

1. W pisemnych informacjach o warunkach zatrudnienia, przekazanych pracownikom niepełnosprawnym, nie uwzględniono ich szczególnych uprawnień związanych z orzeczoną niepełnosprawnością, dotyczących m.in. zakazu pracy w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych (art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji) oraz prawa do dodatkowej 15-minutowej przerwy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek (art. 17 tej ustawy), wliczanej do czasu pracy. Podobnie, w treści obowiązującego w Starostwie regulaminu pracy zabrakło zapisów mówiących o zakazie pracy w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych osób niepełnosprawnych, a także o prawie tych osób do dodatkowej przerwy.

Kontrola PIP nie stwierdziła przy tym wykonywania przez osoby niepełnosprawne pracy w porze nocnej lub w godzinach nadliczbowych ponad obowiązującą tygodniową normę czasu pracy. Pracownicy niepełnosprawni potwierdzili, że w praktyce została im zapewniona dodatkowa 15-minutowa przerwa w pracy.

PIP zaleciła jednostce niezwłoczne pisemne poinformowanie pracowników niepełnosprawnych o warunkach zatrudnienia, z uwzględnieniem ww. szczególnych uwarunkowań związanych z niepełnosprawnością, a także uzupełnienie o odpowiednie zapisy obowiązującego w Starostwie regulaminu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

2. Z ewidencji czasu pracy wynikało, że pracownicy niepełnosprawni świadczyli pracę w każdy wtorek w wymiarze ośmiu i pół godziny, pomimo że w orzeczeniach lekarskich brak było zgody na ich pracę ponad osiem godzin dziennie. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę. Nie dotyczy to jedynie sytuacji określonych w art. 16 ust. 1 tej ustawy, tj. gdy

¹⁹ Poprzednia kontrola Państwowej Inspekcji Pracy odbyła się 11.09.2014 r.

na wniosek osoby zatrudnionej lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników (lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą) wyrazi na to zgodę, bądź gdy też pracownik zatrudniony jest przy pilnowaniu – co w opisanej sytuacji nie miało miejsca.

PIP wniosowała o niezatrudnianie pracowników niepełnosprawnych powyżej określonych dobowych norm czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 231)

Starosta wyjaśnił, że w związku z przeprowadzoną w Starostwie kontrolą PIP oraz otrzymanym wystąpieniem, pracowników niepełnosprawnych poinformowano na piśmie o warunkach zatrudnienia, z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań związanych z orzeczoną niepełnosprawnością. Jednocześnie poinformowano tych pracowników o zakazie pracy w porze nocnej oraz dodatkowej przerwie przeznaczonej na gimnastykę, wliczanej do czasu pracy. W chwili obecnej trwa aktualizacja Regulaminu Pracy w Starostwie o niezbędne brakujące zapisy. Pracownikom niepełnosprawnym przedłożono dodatkowe informacje o warunkach zatrudnienia, informujące o obowiązującym ich czasie pracy. Obecnie pracownicy niepełnosprawni pracują od poniedziałku do piątku w godzinach: 7.30 – 15.30, czyli osiem godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo. Regulamin Pracy Starostwa został zaktualizowany o brakujące zapisy i czeka na konsultację radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 219)

Ocena cząstkowa

Brak odpowiednich zapisów w Regulaminie pracy na temat dodatkowej przerwy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek nie miał negatywnych skutków, ponieważ zatrudnieni pracownicy z niepełnosprawnościami korzystali z przysługujących im uprawnień. Pracownicy niepełnosprawni świadczyli jednak pracę w każdy wtorek w wymiarze ośmiu i pół godziny, pomimo że w orzeczeniach lekarskich brak było – wymaganej w takiej sytuacji – zgody na ich pracę ponad osiem godzin dziennie. Stanowiska pracy osób niepełnosprawnych nie wymagały przystosowania do potrzeb tych osób.

3. Działania w zakresie dostosowania budynków – miejsc wykonywania pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1. Starostwo mieściło się w wynajmowanych pomieszczeniach budynku przy ul. Brzeskiej 41 w Białej Podlaskiej²⁰, posiadało też wydziały zamiejscowe w Międzyrzecu Podlaskim²¹ i Terespolu²². Stanowiska pracy, na których zatrudnione były osoby niepełnosprawne, znajdowały się w Białej Podlaskiej (dwa stanowiska) oraz w Międzyrzecu Podlaskim (dwa stanowiska). W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że budynki będące siedzibą jednostki i miejscem wykonywania pracy osób niepełnosprawnych zostały dostosowane do potrzeb tych osób (żadna z zatrudnionych osób niepełnosprawnych nie poruszała się na wózku inwalidzkim). Na parkingach w pobliżu budynków zostały wyodrębnione miejsca dla osób niepełnosprawnych, wejścia do budynków zostały utwardzone, do budynków zapewniono dostęp na parter, poprzez wykonanie podjazdów, do komunikacji pomiędzy piętrami w budynku w Białej Podlaskiej służyły dwa dźwigi osobowe.

²⁰ Umowa najmu, zawarta w dniu 15 października 2012 r. pomiędzy Starostą Białym i Zakładem Gospodarki Lokalowej Spółką z o.o. w Białej Podlaskiej (zarządcą budynku).

²¹ W Międzyrzecu Podlaskim mieści się Wydział Komunikacji oraz Wydział Architektury i Budownictwa w budynku będącym własnością Starostwa.

²² W Terespolu na podstawie umowy użyczenia Nr GM.6850.1.2015.TM z dnia 2 stycznia 2015 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Terespol i Powiatem Białym Burmistrz Miasta Terespol użyczył w bezpłatne użytkowanie lokal nr 1 położony na piętrze w budynku przy ulicy Wojska Polskiego 130, składający się z pięciu pomieszczeń o powierzchni użytkowej 83,3 m², z przeznaczeniem na Wydział Geodezji Starostwa.

W budynkach znajdowały się toalety przystosowane dla osób niepełnosprawnych, posiadające drzwi (bez progów) o szerokości co najmniej 0,9 m, przestrzeń manewrową o wymiarach co najmniej 1,5 m x 1,5 m. Toalety wyposażone były w uchwyty ułatwiające korzystanie z urządzeń higieniczno-sanitarnych. Wszystkie stanowiska pracy, na których zatrudniano osoby niepełnosprawne były stanowiskami administracyjno-biuroowymi. Zostały one wyposażone w biurka i fotele spełniające wymagania bhp i ergonomii, wymagane w związku z wykorzystywaniem sprzętu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 177-188,198-199, 210-215,238-243)

2. Starostwo na podstawie umowy najmu korzystało z pomieszczeń zlokalizowanych na parterze, I, II, III i IV piętrze budynku przy ul. Brzeskiej 41, będącego w zasobach nieruchomości Skarbu Państwa. Badania okresowe oraz przeglądy konserwacyjne dźwigów osobowych przeprowadzał administrator, tj. Zakład Gospodarki Lokalowej w Białej Podlaskiej. Z przedłożonej kontrolującemu dokumentacji wynika, że od stycznia do sierpnia 2018 r. osoba posiadająca stosowne uprawnienia przeprowadziła dziewięć konserwacji dźwigów osobowych, zainstalowanych w ww. budynku. W siedmiu przypadkach wykonano przeglądy konserwacyjne, natomiast w dwóch – przeglądy i wymagane naprawy w zakresie: wymiany rygla drzwi szybowych, wymiany rygla drzwi przystankowych oraz wymiany rolki dźwigu.

(dowód: akta kontroli str.189-197)

3. W latach objętych kontrolą jednostka nie planowała wydatków na likwidację barier w użytkowanych budynkach, gdyż bariery takie nie istniały. Nie realizowano też inwestycji związanych z budynkami, ponieważ z treści § 2 pkt 6 ppkt 2 umowy najmu wynikało, że do obowiązków najemcy należy jedynie prowadzenie remontów, modernizacji i napraw w użytkowanych lokalach.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie. Budynki zostały dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i spełniały w tym zakresie wymogi określone przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Stanowiska pracy pracowników niepełnosprawnych były przystosowane do ich potrzeb. W obowiązujących terminach uprawnione osoby przeprowadziły badania okresowe i przeglądy konserwacyjne dźwigów osobowych.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o realizację zaleceń wydanych przez Państwową Inspekcję Pracy po kontroli przestrzegania przez Starostę przepisów w zakresie uprawnień osób niepełnosprawnych oraz spełniania warunków dotyczących przystosowania stanowisk pracy do potrzeb tych osób.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Lublinie.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, dnia 19 listopada 2018 r.

Kontroler
Ryszard Litwiniuk
główny specjalista kontroli państwowej

p. o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis