



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-017-01/2014

P/14/047

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/14/047 – Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.                                                                                                                                                                    |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura we Wrocławiu.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Kontrolerzy                         | 1. Krystyna Knop – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89820 z dnia 18 sierpnia 2014 r.<br>2. Kamila Grablewska – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89826 z dnia 25 sierpnia 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-4) |
| Jednostka kontrolowana              | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”),<br>ul. Strzegomska 6, 53-611 Wrocław                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Anna Józefiak-Materna, Dyrektor MOPS – od dnia 15 listopada 2011 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 5-6)                                                                                                                                                                                   |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ocena ogólna               | <b>Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność MOPS w zakresie wykorzystania przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w latach 2011-2013.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p><b>Powyższą ocenę uzasadnia:</b> [1] wykonywanie przez MOPS zadań z zakresu rehabilitacji społecznej na podstawie powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o jakim mowa w art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: <i>ustawa o rehabilitacji</i>)<sup>2</sup>, w którym odzwierciedlone były cele określone w wyniku diagnozy społecznej dla obszaru Miasta Wrocławia; [2] przestrzeganie regulacji prawnych w zakresie dotyczącym trybów i zasad udzielania pomocy beneficjentom.</p> <p><b>Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</b></p> <p>[1] Braku jasnych kryteriów podziału środków PFRON w części, w jakiej MOPS miał wpływ na ich podział. Choć przy podziale środków brano pod uwagę niezaspokojone potrzeby niepełnosprawnych, to nie było jasnych zasad przyznawania danych kwot na poszczególne działania.</p> <p>[2] Nierealizowania uprawnień do prowadzenia kontroli u beneficjentów dotyczących dokonanych z udziałem środków PFRON zakupów sprzętu lub zrealizowanych przedsięwzięć w zakresie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych. Stwierdzono także uchybienia w dokumentacji rozliczeniowej dwóch z 10 badanych w tym zakresie umów.</p> |

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

[3] Nieweryfikowania postępów w rehabilitacji uczestników warsztatów terapii zajęciowej (dalej: „WTZ”) i prawidłowości realizacji indywidualnych programów rehabilitacji.

[4] Niepodejmowania działań umożliwiających zatrudnienie uczestnikom WTZ oraz współpracy z zakładami pracy chronionej i Powiatowym Urzędem Pracy w celu dofinansowania utworzenia stanowisk pracy dla tych uczestników.

[5] Rozpatrzenia czterech wniosków o dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego i do likwidacji barier architektonicznych (26,6% liczby objętej kontrolą) po upływie 30-dniowego terminu licząc od złożenia kompletnego wniosku.

[6] Nie przeprowadzania kontroli działalności WTZ w zakresie prawidłowości wykorzystania środków Funduszu.

[7] Nie egzekwowania od organizatorów turnusów rehabilitacyjnych terminowego przekazywania informacji o przebiegu turnusów rehabilitacyjnych (w dwóch przypadkach) oraz terminowego rozliczenia przez organizatorów przekazanego dofinansowania (w jednym przypadku).

[8] Niepełnego wykorzystywania przyznanych środków PFRON w sytuacji, gdy nie były zrealizowane liczne potrzeby niepełnosprawnych zgłaszane do MOPS we wnioskach o dofinansowanie potrzeb przewidzianych *ustawą o rehabilitacji*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Rzetelność ustalania zapotrzebowania na poszczególne rodzaje udzielanej pomocy oraz dostosowywania zakresu realizowanych zadań do zdiagnozowanych potrzeb

*Opis stanu  
faktycznego*

1.1. MOPS w latach 2011-2013 realizował zadania Wrocławia, jako miasta na prawach powiatu (dalej: Miasto) z zakresu rehabilitacji społecznej w oparciu o statut MOPS, regulamin organizacyjny MOPS oraz Wrocławski Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych pn. „Bez barier”<sup>3</sup>, stanowiący powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 35a ust. 1 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*. Zakres działania MOPS obejmował wykonywanie zadań własnych gminy i powiatu, zadań zleconych gminie i powiatowi z zakresu administracji rządowej wynikających z *ustawy o pomocy społecznej*<sup>4</sup> oraz zadań wynikających z innych ustaw, obejmujących w szczególności rehabilitację osób niepełnosprawnych, m.in. poprzez umożliwienie udziału w WTZ, turnusach rehabilitacyjnych, ograniczanie skutków niepełnosprawności poprzez likwidację barier, zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPS do zadań Działu Adaptacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: „DAON”) należało udzielanie osobom niepełnosprawnym świadczeń finansowanych z PFRON, nadzór i koordynacja WTZ. Dyrektor MOPS posiadał pełnomocnictwo m.in. do zarządzania i reprezentowania MOPS oraz składania oświadczeń woli w imieniu Miasta przy zawieraniu umów pozostających w sferze działania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 7-67)

Program „Bez barier” określał cel główny i cele szczegółowe w zakresie działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz priorytetowe zadania Miasta ukierunkowane na realizację ww. celów ze wskazaniem, że katalog działań może być rozszerzony w przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających podjęcie innych działań. W okresie 1 lutego 2009 r. – 31 grudnia 2010 r. MOPS, jako reprezentant Gminy

<sup>3</sup> Ww. Program na rok 2011 przyjęty został uchwałą nr VII/102/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 17 marca 2011 r., Program na lata 2012-2014 przyjęty został uchwałą nr XXIII/532/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 15 marca 2012 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

Wrocław, wraz z Partnerem - Stowarzyszeniem „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa”, realizował projekt pn. „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej - Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Działania 7.2.1 Programu Operacyjnego KAPITAŁ LUDZKI. Głównym celem projektu było opracowanie diagnozy problemów społecznych mieszkańców Wrocławia dla potrzeb Strategii rozwiązywania problemów społecznych. Realizacja celu głównego miała pozwolić na wyznaczanie kierunków działań rozwiązywania problemów społecznych we Wrocławiu oraz zwiększenie szansy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na integrację ze środowiskiem i rynkiem pracy. Powyższa diagnoza oparta o przeprowadzone badania, spotkania i konsultacje z jednostkami oraz przedstawicielami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych były m.in. podstawą do przyjęcia uchwał w sprawie Programu „Bez barier”. W publikacji „Studia nad strategią rozwoju społecznego Miasta Wrocławia”<sup>5</sup> wydanej w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych” wśród celów operacyjnych strategii, w zakresie problemów socjalnych w części dotyczącej niepełnosprawności, wskazano cel główny – zwiększenie poziomu integracji społecznej osób niepełnosprawnych, co miało być realizowane poprzez otwarcie systemu oświatowego, aktywizację niepełnosprawnych w życiu publicznym, przejęcie przez instytucje miejskie i podmioty gospodarcze kontrolowane przez miasto roli lidera w zatrudnianiu niepełnosprawnych, rozbudowę usług socjalnych dla niepełnosprawnych, wsparcie dla rodzin opiekujących się niepełnosprawnymi. Cele w zakresie rehabilitacji społecznej określone w Programie „Bez barier” wpisywały się w odpowiednie z ww. celów operacyjnych strategii, tj. jako cel główny wskazano stworzenie warunków do pełnego uczestnictwa niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym, a do celów szczegółowych zaliczono m.in. aktywizację społeczną, natomiast do realizujących te cele zadań Miasta m.in. inicjowanie i podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności oraz zwiększanie dostępności niepełnosprawnych do kultury, sportu, turystyki i rekreacji. MOPS uczestniczył w opracowaniu Programu „Bez barier” poprzez składanie do Urzędu Miejskiego Wrocławia [dalej: UM Wrocławia] wniosków i propozycji w części dotyczącej rehabilitacji społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 7-19, 215-216)

**1.2.** W oparciu o kwotę środków przyznanych z PFRON dla Miasta wynikających z podziału wg. algorytmu<sup>6</sup> DAON dokonywał analizy potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w danym roku w oparciu o dane ze sprawozdania rzeczowo-finansowego za rok poprzedni. Analizy dokonywano na podstawie ujętych w sprawozdaniach danych o ilości i wartości wniosków złożonych przez niepełnosprawnych i ich rodziny, a także o ilości i wartości wniosków zrealizowanych i niezrealizowanych. DAON dokonywał także oszacowania ilości nowych wniosków, spodziewanych w trakcie roku, uwzględniając w szacunkach także potrzeby zgłaszane ustnie przez wnioskodawców. Szacunki dokonywane były przez kierownika DAON na podstawie ww. sprawozdań oraz informacji zebranych od pracowników ww. działu. Na podstawie powyższych szacunków i analiz sporządzane były przez DAON propozycje podziału środków na zaspokojenie potrzeb wnioskodawców na poszczególne działania, które następnie były uzgadnianie z Wydziałem Zdrowia i Spraw Społecznych Departamentu Spraw Społecznych UM Wrocławia [dalej: WZD] i akceptowane przez Dyrektora MOPS. Na tej podstawie WZD sporządzał projekt podziału środków celem przedstawienia do akceptacji Dyrektora ww. Departamentu oraz zatwierdzenia przez Prezydenta

<sup>5</sup> Wyd. WN Scholar sp. z o. o., Wrocław 2010, Tom 3, str. 114.

<sup>6</sup> Przyznawanych na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

Wrocławia. Uchwały Rady Miejskiej Wrocławia<sup>7</sup> określały, na podstawie art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, zadania na które w danym roku mogą być przeznaczone środki PFRON oraz powierzały wykonanie tych uchwał Prezydentowi Wrocławia. Zarządzenia Prezydenta<sup>8</sup> określały szczegółowy podział środków. Kwoty przeznaczone na poszczególne zadania ustalone w Zarządzeniach Prezydenta Wrocławia były zgodne z określonymi w propozycjach po uzgodnieniach pomiędzy DAON i WZD zaakceptowanych przez Dyrektora MOPS. W odniesieniu do kwot przeznaczonych na działalność WTZ ze środków powiatu, w ramach procedury opracowania projektu budżetu powiatu, zapotrzebowanie na środki składane jest przez DAON.

(dowód: akta kontroli str. 68-73, 95-147)

1.3. Stopień (wskaźnik) zaspokojenia potrzeb ustalano w MOPS jako procent zrealizowanych wniosków w stosunku do wniosków złożonych. Wskaźniki w latach 2011-2013 kształtowały się następująco:

2011 r.:

- sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: 67,5% liczby wniosków (zrealizowano 1034 z 1532 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS), 26,1% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 959.979,00 zł z wnioskowanych 3.676.212,00 zł);
- turnusy rehabilitacyjne: 16,8% liczby wniosków (zrealizowano 509 z 3033 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS);
- bariery architektoniczne, w komunikowaniu się i techniczne: 23,1% liczby wniosków (zrealizowano 171 z 741 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS), 8,2% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 588.469,00 zł z wnioskowanych 7.220.694,00 zł).

2012 r.:

- sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: 94,0% liczby wniosków (zrealizowano 1801 z 1916 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS), 42,1% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 1.992.331,00 zł z wnioskowanych 4.731.828,00 zł);
- turnusy rehabilitacyjne: 37,2% liczby wniosków (zrealizowano 964 z 2593 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS);
- bariery architektoniczne, w komunikowaniu się i techniczne: 33,3% liczby wniosków (zrealizowano 232 z 697 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS), 14,4% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 774.858,00 zł z wnioskowanych 5.377.069,00 zł).

2013 r.:

- sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: 86,4% liczby wniosków (zrealizowano 1294 z 1497 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS), 40,5% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 1.338.181,00 zł z wnioskowanych 3.303.309,00 zł);
- turnusy rehabilitacyjne: 16,8% liczby wniosków (zrealizowano 241 z 1433 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS);
- bariery architektoniczne, w komunikowaniu się i techniczne: 21,1% liczby wniosków (zrealizowano 98 z 465 wniosków (narastająco) złożonych w MOPS),

<sup>7</sup> Uchwały Rady Miejskiej Wrocławia: nr LI/1488/10 z dn. 10.06.2010 r., XXI/450/12 z dn. 12.01.2012 r., XXXVII/851/13 z dn. 17.01.2013 r.

<sup>8</sup> Zarządzenia Prezydenta Wrocławia: nr 553/11 z 25.02.2011 r., nr 1473/11 z 31.05.2011 r., nr 3222/11 z 07.12.2011 r., nr 4126/12 z 27.03.2012 r., nr 4857 z 25.06.2012 r., nr 5827/12 z 15.10.2012 r., nr 6262/12 z 06.12.2012 r., nr 6764/13 z 13.02.2013 r., nr 7848/13 z 25.06.2013 r., nr 8856/13 z 15.10.2013 r., nr 9335/13 z 10.12.2013 r.

4,0% kwoty wnioskowanych dofinansowań (wyplacono 199.800,00 zł z wnioskowanych 4.985.131,00 zł).

Najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb na realizację poszczególnych rodzajów działań MOPS, według ww. wskaźników, był w 2012 r. W roku tym MOPS przyznano najwyższą kwotę środków przyznawanych według algorytmu z PFRON na realizację zadań, tj. 6.935.442 zł, z czego wykorzystano kwotę 6.874.013 zł. W 2011 r. przyznano 5.143.504 zł i wykorzystano 5.126.536 zł, natomiast w 2011 r. przyznano 5.081.298 zł i wykorzystano 5.070.915 zł.

W latach 2011-2013 w najwyższym stopniu zaspokojono potrzeby na dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, bo w granicach od 67,5% do 94%. Zaspokojenie zapotrzebowania na dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych było na poziomie od 21,1% do 33,3%, a na turnusy rehabilitacyjne – od 16,8% do 37,2%. Zapotrzebowanie na WTZ MOPS określał na podstawie posiadanych z WTZ informacji o liczbie oczekujących, wynoszącej w latach 2011-2013 (na koniec roku) kolejno: 11, 20 i 50 osób. Nie było wniosków do MOPS o dofinansowanie na usługi tłumacza języka migowego i tłumacza przewodnika.

Dokonywane w MOPS obliczenia wskaźników zaspokojenia potrzeb uwzględniały liczbę i wartość wniosków narastająco, tj. wszystkich w danym czasie oczekujących na realizację i obliczone w ten sposób wskaźniki przedstawiały stan potrzeb zgłoszonych we wnioskach składanych do MOPS przez niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 68-72, 109, 111, 148-194, 197, 203, 209)

Wszystkie realizowane przez MOPS działania dofinansowane ze środków przyznawanych z PFRON według algorytmu mieściły się w zadaniu zaliczonym do priorytetowych zadań Miasta Wrocławia zgodnie z Programem „Bez barier”, tj. w działaniach zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności.

**1.4.** Największe kwoty były przeznaczane na działanie, o którym mowa w art. 35a ust. 1 pkt 8 *ustawy o rehabilitacji*, tj. tworzenie i działalność WTZ. Na ten cel wydatkowano ze środków PFRON w 2010 r. i w 2011 r. po 3.181.140 zł, w 2012 r. 3.310.011 zł, a w 2013 r. 3.334.032 zł. Ponadto bezpośrednio z Urzędu Miasta Wrocławia przekazywane były do WTZ przeznaczone na ten cel środki powiatu w kwotach: po 353.460 zł w 2010 r i w 2011 r., 354.830 zł w 2012 r. oraz 370.448 zł w 2013 r.

W latach 2011-2013 drugie co do wielkości kwoty dofinansowania z PFRON przeznaczano w MOPS na przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze i sprzęt rehabilitacyjny (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c *ustawy o rehabilitacji*) w kwotach: w 2011 r. 959.979 zł, w 2012 r. 1.992.331 zł, w 2013 r. 1.338.181 zł.

Ponadto dofinansowaniem objęto: likwidację barier architektonicznych, technicznych i w komunikowaniu się (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d *ustawy o rehabilitacji*) w kwotach: w 2011 r. 588.469 zł, w 2012 r. 774.858 zł, w 2013 r. 199.800 zł; Turnusy rehabilitacyjne (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. a *ustawy o rehabilitacji*) w kwotach: w 2011 r. 396.948 zł, w 2012 r. 796.813 zł, w 2013 r. 198.902 zł.

**1.5.** W związku z brakiem zainteresowania niepełnosprawnych nie było realizowane dofinansowanie do usług tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f *ustawy o rehabilitacji*).

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 109, 111, 148-194, 197)

**1.6.** MOPS nie realizował zadań dofinansowanych ze środków PFRON w zakresie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych, tj. zadań o których mowa w art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. b *ustawy o rehabilitacji*, mimo, że zadania te na mocy art. 35a ust. 2 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji* powinny być realizowane przez

MOPS. Działania w tym zakresie były zaliczone do priorytetowych zadań Miasta zgodnie z Programem „Bez barier”, mieściły się także w zakresie zadań statutowych MOPS. Jak wynikało w wyjaśnieniu Dyrektora MOPS konkursy na realizację zadań zlecanym w tym zakresie fundacjom i organizacjom pozarządowym, przeprowadzane były przez UM Wrocławia, aby uniknąć podwójnego ubiegania się przez organizacje o środki z puli na rehabilitację społeczną i zawodową, stąd nie wnioskowano o środki na realizację przedmiotowych zadań (organizacje składają wnioski w tym zakresie do UM Wrocławia).

(dowód: akta kontroli str. 6, 10-19, 21-67, 148-194, 197, 207)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**[1]** Niepełne wykorzystywanie środków PFRON, mimo licznych niezaspokojonych potrzeb niepełnosprawnych. Nie zostały bowiem wykorzystane w kontrolowanym okresie następujące kwoty przyznanych środków z PFRON: w 2011 r. 17 tys. zł, w 2012 r. 61,4 tys. zł, w 2013 r. 10,4 tys. zł. Jednocześnie nie były zaspokojone liczne potrzeby niepełnosprawnych zgłoszone w składanych do MOPS wnioskach o dofinansowanie ze środków PFRON. W ocenie NIK dopuszczenie do niewykorzystania środków w sytuacji licznych wniosków osób oczekujących na dofinansowanie jest niegospodarne, a wypracowane metody postępowania zamierzające do pełnego wykorzystania środków przez MOPS są niewystarczające. Z wyjaśnień Dyrektor MOPS wynikało, że spowodowane to było trudnościami organizacyjnymi w wykorzystaniu pod koniec roku środków uwolnionych z powodu tańszej realizacji lub niepodjęcia realizacji zawartych umów o likwidację barier oraz zaniechania deklarowanych przez wnioskodawców działań w zakresie tworzenia miejsc w WTZ, gdyż wymagałoby to zawarcia i realizacji nowych umów lub przesunięcia środków na inne zadania.

**[2]** Ustalanie zapotrzebowania na poszczególne rodzaje działań wyłącznie na podstawie wniosków składanych do MOPS. MOPS nie pozyskiwał z innych źródeł informacji na temat potrzeb mieszkańców Wrocławia w zakresie zadań określonych w *ustawie o rehabilitacji* w obszarze działalności MOPS. MOPS uczestniczył wprawdzie w realizacji projektu opracowania badań i publikacji „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”, co jest przez NIK oceniane pozytywnie, jako działanie zmierzające do właściwego ukierunkowania działań, jednakże był to dokument o charakterze strategicznym i nie stanowił bieżącej analizy zapotrzebowania na poszczególne działania w danym roku. Kwoty wnioskowane przez MOPS na realizację poszczególnych działań, ujmowane w propozycjach podziału środków PFRON przekazywanych do UM Wrocławia, ustalane były w oparciu o znany MOPS stopień zaspokojenia potrzeb, ustalany jw., oraz o kryterium pierwszeństwa zaspokojenia podstawowych potrzeb przed potrzebami wyższego rzędu. Stosowane kryterium nie było ujęte w Programie „Bez barier”, ani w uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia i Zarządzeniach Prezydenta Wrocławia dotyczących przeznaczenia środków PFRON. Kryterium to wynikało z uznania Dyrektora MOPS. Jakkolwiek NIK nie wnosi uwag do zasadności zastosowanego kryterium, to jednak wskazuje na fakt, że rzetelność działania w zakresie podziału środków PFRON na poszczególne działania, w ocenie NIK, wymaga przejrzystości podziału środków i w związku tym podział powinien opierać się na oficjalnie ustalonych, udokumentowanych, jednoznacznych i możliwych do weryfikacji zasadach, przesłankach i kryteriach określających wagę poszczególnych działań. W szczególności zasady te powinny określać, które identyfikowane potrzeby niepełnosprawnych kwalifikujące się do objęcia dofinansowaniem z PFRON MOPS uznaje za najbardziej istotne i w oparciu o jakie przesłanki, a także w jaki sposób

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

ustalone priorytety i stwierdzone zapotrzebowanie niepełnosprawnych przekładać się mają na proponowany przez MOPS podział środków PFRON.

W MOPS nie określono jednoznacznie kryteriów stosowanych przy proponowanym podziale środków, w szczególności nie ustalono wagi poszczególnych rodzajów działań na rzecz niepełnosprawnych, a w konsekwencji nie zdefiniowano w MOPS podstaw do nadawania priorytetu finansowaniu poszczególnych działań. MOPS nie uzyskiwał zatem zapewnienia, że dokonywany w praktyce podział środków PFRON faktycznie odzwierciedlał uznane w MOPS kryteria. NIK nie kwestionuje, że na przeznaczenie największych kwot na WTZ, MOPS w latach 2011-2013 w większości nie miał wpływu, gdyż wynikało z przemnożenia stawki i liczby uczestników przyjętych do WTZ przeważnie w latach poprzednich. Jednakże podjęto także decyzję o przeznaczeniu dodatkowych środków na tworzenie WTZ i dokonano zwiększenia liczby miejsc w WTZ, na co MOPS miał wpływ w kontrolowanym okresie. NIK nie kwestionuje zasadności zwiększenia liczebności WTZ, jednakże wskazuje na brak przejrzystości zasad podejmowania decyzji o podziale środków PFRON. Drugie co do wielkości kwoty dofinansowania przeznaczano na sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Potrzeby w tym zakresie według wskaźników zaspokojenia potrzeb obliczanych w MOPS zaspokojone były w najwyższym stopniu w porównaniu ze zidentyfikowanym zapotrzebowaniem na inne działania. Według wyjaśnień dyrektora MOPS przeznaczając drugie co do wielkości środki na ww. działanie kierowano się zasadą zaspokojenia podstawowych potrzeb w pierwszeństwie przed potrzebami wyższego rzędu. Nie kwestionując tej zasady NIK wskazuje, że jednocześnie MOPS nie w pełni realizował ww. priorytet, ponieważ zaspokojenie zapotrzebowania w tym zakresie nie było stuprocentowe, a jednocześnie realizowane były działania np. w zakresie turnusów rehabilitacyjnych, które nie zaspokajają najbardziej podstawowych potrzeb. Zatem zasady podziału środków PFRON na działania realizowane przez MOPS nie były przejrzyste i jednoznacznie określone. Nie podważając kryteriów uznanych przez dyrektora MOPS, NIK zauważa, że ich faktyczne stosowanie nie było spójne. Dyrektor MOPS wyjaśniła także, że od nowego roku opracowane zostaną i opisane w dokumencie przyjętym przez Prezydenta Wrocławia zasady i sposób dokonywania podziału środków PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 95-147, 190-194, 204-210, 291-292)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MOPS w badanym obszarze.

## **2. Stosowane metody pomiaru realizacji zadań, czy umożliwiają one sprawdzanie skuteczności osiągnięcia ustawowych celów rehabilitacji społecznej**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym<sup>9</sup>. W MOPS największe środki PFRON przekazywane były na tworzenie i działalność WTZ. Działanie to było dofinansowane w 90% ze środków PFRON i w 10% ze środków Miasta. Pozostałe działania dofinansowane ze środków PFRON przyznawanych według algorytmu nie były objęte dodatkowym dofinansowaniem z innych źródeł. Kwoty środków wykorzystanych na poszczególne rodzaje zadań finansowanych ze środków przyznawanych według algorytmu podano w pkt 1 wystąpienia.

Ponadto MOPS realizował w latach 2012-2013 działania w ramach pilotażowego programu PFRON „Aktywny Samorząd”. Kwoty wykorzystane na realizację tego programu wyniosły w 2012 r. 369.011 zł, a w 2013 r. 1.779.375 zł. Kwoty przyznane

<sup>9</sup> Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.



na realizację tego programu wynosiły: w 2012 r. 830.300 zł, a w 2013 r. 1.903.690 zł. Niepełne wykorzystanie kwot wynikało w 2012 r. ze związanego z otrzymaniem środków dopiero we wrześniu, tym samym braku wystarczającego czasu na złożenie przez wnioskodawców takiej liczby wniosków, która zapewniłaby możliwość wykorzystania środków. W 2013 r. wynikało to z niewystarczającej liczby wniosków w niektórych obszarach, jak też z niepełnego wykorzystania przez beneficjentów dofinansowania w niektórych przypadkach pozytywnie zweryfikowanych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 190-194, 211-214)

## **2.2. Zakres zrealizowanych działań w latach 2011-2013 był następujący:**

- liczba uczestników turnusów rehabilitacyjnych: w 2011 r. 509 osób, w 2012 r. 964 osoby, w 2013 r. 241 osób;
- liczba umów o dofinansowanie do likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych: w 2011 r. 171 umów, w 2012 r. 232 umów, w 2013 r. 98 umów;
- liczba zrealizowanych wniosków o dofinansowanie do przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych oraz sprzętu rehabilitacyjnego: w 2011 r. 1034 wnioski, w 2012 r. 1801 wniosków, w 2013 r. 1294 wnioski;
- liczba uczestników WTZ: w 2011 r. 215 osób, w 2012 r. 225 osób, w 2013 r. 227 osób.

Uzyskane efekty działań oraz posiadane przez MOPS w tym zakresie informacje były następujące:

- turnusy rehabilitacyjne, likwidacja barier, sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: MOPS nie posiada danych o uzyskanych efektach. Według oceny MOPS uzyskiwane efekty tych działań są nie do zmierzenia.
- WTZ: w latach 2011-2013 łącznie 12 uczestników WTZ opuściło WTZ w związku z podjęciem zatrudnienia. Informacje w tym zakresie MOPS uzyskiwał ze sprawozdań WTZ.

(dowód: akta kontroli str. 198-202)

We wszystkich latach kontrolowanego okresu 2011-2013 w ciągu roku następowały zwiększenia środków na poszczególne zadania, a pod koniec roku także przesunięcia pomiędzy poszczególnymi rodzajami zadań, każdorazowo wprowadzane wspomnianymi wcześniej zarządzeniami Prezydenta Wrocławia zgodnie z propozycjami MOPS. Wnioski MOPS o zmiany kwot uzasadniane były dostosowaniem do realizowanych zadań, tj. wnioski o zwiększenia stałe napływającymi wnioskami niepełnosprawnych, a o przesunięcia – niezaspokojeniem potrzeb na podstawowe środki pomocnicze przy jednoczesnym niepełnym wykorzystaniu środków na inne zadania, np. likwidację barier czy usługi tłumaczy. Środki przeznaczone na zadanie obejmujące środki pomocnicze, przedmioty ortopedyczne i sprzęt rehabilitacyjny były wykorzystywane niemalże w 100%. Zmiany powyższe nie powodowały zmian źródeł finansowania zadań wskazanych wyżej w niniejszym punkcie wystąpienia i nie naruszały zasady określonej w art. 48a ust. 1 *ustawy o rehabilitacji*.

(dowód: akta kontroli str. 95-147, 190-194)

**2.3. W latach 2011-2013 zadania w zakresie rehabilitacji społecznej realizowały cztery placówki typu dziennego - WTZ pn. „Muminki”, „Wspólnota” i „U Ojca Damiana” oraz „Ostoja”, prowadzone przez dwie Fundacje: im. Brata Alberta z siedzibą w Radwanowicach i im. Błogosławionego Ojca Damiana we Wrocławiu, (zwane dalej Fundacje) oraz Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Ostoja” we Wrocławiu, (Stowarzyszenie).**

Średni (roczny) koszt działalności poszczególnych WTZ przypadający na liczbę osób, które uczestniczyły w zajęciach dla lat 2011-2013 był jednakowy i wynosił 16 440,00 zł (90% dofinansowania ze środków PFRON, tj. 14 796,00 zł i 10% - Miasta Wrocławia<sup>10</sup> - 1.644,00 zł).

(dowód: akta kontroli str.336-343, 344-980)

Liczba osób uczestniczących w WTZ zwiększyła się z 215 w 2011 r. do 225 w 2012 r. i do 227 osób w 2013 r., tj. łącznie o 12 osób.

W latach 2011-2013 zatrudnienie (po odbyciu rehabilitacji w placówce) podjęło łącznie 12 osób, w tym 10, które przebywały w WTZ „Ostoja”, po jednej przebywającej w WTZ „Wspólnota” i w WTZ „U Ojca Damiana”. Natomiast żadna z osób nie podjęła nauki po odbyciu rehabilitacji w poszczególnych WTZ.

(dowód: akta kontroli str. 298-299, 344-980)

W latach badanych w MOPS nie dokonywano porównań pod kątem efektywności działań WTZ. Zwiększając w niektórych WTZ liczbę miejsc dla uczestników (w badanym okresie o 12) nie brano pod uwagę kosztów lub wyników działalności poszczególnych WTZ.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

**2.4.** W latach 2011-2013 przyznano 1 714 beneficjentom dofinansowanie do turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON w łącznej kwocie 1 392 663,00 zł, z czego: w 2011 r. - 509 w kwocie 396 948,00 zł, w 2012 r. - 964 beneficjentom w kwocie 796 813,00 zł oraz w 2013 r. - 241 w kwocie 198 902,00 zł.

Zgodnie z przepisami art. 10c ust. 7 pkt 4 *ustawy o rehabilitacji* do MOPS wpływały informacje o przebiegu turnusu rehabilitacyjnego (według wzoru stanowiącego załącznik nr 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych<sup>11</sup>), które sporządzane były przez organizatorów turnusów odrębnie dla każdego uczestnika, a zawierające m.in. dane dotyczące udziału uczestnika w zajęciach objętych programem turnusu, tj. krótki opis rodzaju i charakteru zajęć, w tym liczba godzin oraz uzyskane efekty.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 1307-1378, 1382-1413)

W MOPS nie analizowano efektów turnusów rehabilitacyjnych i nie dokonywano ocen pod kątem ich efektywności.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pobyt danego uczestnika na turnusie rehabilitacyjnym w ramach rehabilitacji społecznej, w związku ze zmianą klimatu, otoczenia co do zasady przynosi pozytywne efekty. Wskazała także, że Ośrodek nie ma instrumentów/kompetencji przewidzianej prawem, by badać w inny sposób efekty turnusu rehabilitacyjnego.

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach wskazywała na trudności w ocenie efektów np. turnusów rehabilitacyjnych przez MOPS, gdyż wymagałoby to opinii specjalistów. Także w ocenie kierownika DAON zrealizowane zadania można wskazać, ale już ich oddziaływanie nie, gdyż brak jest wytycznych ustawowych i narzędzi do zymiarowania efektów. W ocenie kierownika DAON poprzez samo udzielenie wsparcia w postaci dofinansowania wyczerpuje się przesłankę o której mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy o rehabilitacji*, tj. umożliwienie osobie niepełnosprawnej uczestnictwa w życiu społecznym, np. poprzez poprawę funkcjonowania w związku ze zlikwidowaniem bariery w komunikowaniu się dzięki aparatu słuchowemu. Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach podniosła kwestię braku narzędzi i zasobów do przeprowadzania badań jakościowych mogących się przyczynić do bardziej efektywnego wykorzystywania środków PFRON. Również kierownik DAON

---

<sup>10</sup> Na prawach Powiatu.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 230, poz.1694.

wskazała na niewystarczające zasoby, w szczególności kadrowe, dla prowadzenia analiz dotyczących efektywności działań na rzecz osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 195-202, 291-292, 299)

2.5. Dnia 26 września 2012 r. oraz 27 maja 2013 r. zostały zawarte umowy<sup>12</sup> pomiędzy PFRON w Warszawie, a Powiatem Grodzkim Miasto Wrocław, zwanym „Realizatorem”, reprezentowanym przez Dyrektora MOPS we Wrocławiu w sprawie realizacji pilotażowego programu „Aktywny samorząd w 2012 r. i 2013 r.” W latach 2012-2013 w ramach tego programu do MOPS zostały złożone 73 wnioski osób niepełnosprawnych o dofinansowanie zakupu wózków inwalidzkich o napędzie elektrycznym ze środków PFRON na łączną kwotę 997 817,50 zł, w tym w 2012 r. - 34 wnioski na kwotę 389 411,00 zł, w 2013 r. - 39 na kwotę 608 406,50 zł. W latach tych MOPS zawarł z 59 wnioskodawcami umowy dofinansowania ww. wózków na kwotę 651 865,20 zł, w tym w 2012 r. z 26 na kwotę 317 816,00 zł (co stanowiło 76,47% zgłoszonych potrzeb w ww. zakresie) i w 2013 r. z 23 wnioskodawcami na kwotę 334 049,20 zł (tj. 58,97% potrzeb).

Warunki dofinansowania wózków inwalidzkich zostały określone w „Zasadach dotyczących wyboru, dofinansowania i rozliczania wniosków o dofinansowanie w ramach modułu I i II pilotażowego programu „Aktywny samorząd na lata 2012 i 2013”.

(dowód: akta kontroli str. 1414-1415, 1416-1616)

MOPS nie dysponował informacjami o pomocy udzielanej wnioskodawcom w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i nie uwzględniał ich przy udzielaniu pomocy z PFRON. Wnioski o dofinansowanie ze środków Funduszu zakupu wózków nie zawierały informacji o innych źródłach ich finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 300)

W wyjaśnieniach Dyrektor MOPS podała, że Ośrodek nie dysponował informacją o pomocy udzielanej w ramach ubezpieczenia zdrowotnego dotyczącej wózków elektrycznych od wnioskodawców, gdyż zasady opracowane przez Zarząd PFRON do programu „Aktywny samorząd na 2012 r. i 2013 r.” nie nakazywały dołączania przez nich oświadczeń o braku korzystania z dofinansowania ze środków NFZ. Dyrektor wskazała także, że NFZ dofinansowuje jedynie wózki ręczne, stosownie do rozporządzeń Ministra Zdrowia, a adresatami programu (cel: likwidacja barier w poruszaniu się) odnośnie dofinansowania do wózków elektrycznych były m.in. osoby niepełnosprawne z dysfunkcjami uniemożliwiającymi samodzielne poruszanie się za pomocą wózka inwalidzkiego o napędzie ręcznym, posiadające znaczny stopień niepełnosprawności lub orzeczenie o niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str.300)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

[1] Niedokonywaniu porównań poszczególnych WTZ pod kątem efektywności przewidzianych w nich działań.

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach podała, że według jej oceny Ośrodek nie jest zobligowany przepisami prawa do porównywania efektywności działań poszczególnych WTZ. Według Dyrektora MOPS stosownie do § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy, Gospodarki i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie WTZ<sup>13</sup> (dalej: *rozporządzenie w sprawie WTZ*), rada programowa danego WTZ opracowuje corocznie indywidualne programy rehabilitacji dla każdego uczestnika WTZ oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za realizację tych programów, a także co najmniej raz w roku dokonuje okresowej oceny realizacji indywidualnego

<sup>12</sup> nr ASM/00029/01/D i AS3/00026/01/D.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 587.

programu rehabilitacji, dodatkowo nie rzadziej, niż raz na pół roku ocenia indywidualne efekty rehabilitacji przy udziale uczestnika WTZ.

(dowód: akta kontroli str.298)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora MOPS podnieść należy, iż stosownie do zapisów § 2 pkt 7 umów o prowadzenie WTZ z dnia 11 marca 2008 r., zawartych z czterema WTZ, coroczną ocenę efektów realizacji indywidualnych programów uczestników WTZ winno być dokonywane wspólnie z MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 344-350, 584-590, 705-710)

[2] Niedysponowaniu informacjami o pomocy udzielanej w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i nie uwzględnianiu ich przy udzielaniu pomocy z PFRON. Wnioski osób niepełnosprawnych o dofinansowanie ze środków Funduszu zakupu ww. wózków nie zawierały (udokumentowanej) informacji o innych źródłach ich finansowania, co kolidowało z przepisem § 11 ust. 1, pkt 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzaju zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 299-300)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w badanym obszarze.

### **3. Przestrzeganie obowiązujących przy dokonywaniu wydatków publicznych zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Z objętej analizą indywidualnej dokumentacji dotyczącej pięciu osób najdłużej przebywających w WTZ (trzech - 15 lat oraz dwóch 20 lat) wynikało, że MOPS nie weryfikował ich postępy w rehabilitacji i prawidłowość realizacji indywidualnych programów rehabilitacji. Według wyjaśnień Dyrektora MOPS zadanie w powyższym zakresie realizowała Rada Programowa danego WTZ.

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora MOPS podkreślić należy, iż stosownie do zapisów § 2 pkt 7 umów o prowadzenie WTZ z dnia 11 marca 2008 r. zawartych z czterema WTZ, coroczną ocenę efektów realizacji indywidualnych programów uczestników WTZ winno być dokonywane wspólnie z MOPS. Oznacza to, że MOPS nie przestrzegał warunków umowy w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 305-309, 321-334, 344-350, 584-590, 705-710)

Przyczyną długotrwałego pobytu uczestników w WTZ była m.in. niepełnosprawność sprzężona (intelektualna i ruchowa), w związku z którą proces rehabilitacji społecznej tych osób trwa dłużej lub ciągle, brak zgody opiekunów prawnych i uczestników na opuszczenie WTZ (silne obawy przed odrzuceniem przez środowisko), brak wsparcia dla osób ze zdiagnozowanym autyzmem, a także brak miejsc w innych ośrodkach wsparcia, środowiskowych domach samopomocy dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i zaburzeniami psychicznymi, dziennych domach pomocy (aktualnie oczekuje 700 osób na miejsce).

(dowód: akta kontroli str.305-309,321-334)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w czterech WTZ przebywało 227 uczestników zajęć, w tym 54 - w przedziale od jednego do trzech lat, 81 uczestników w przedziale od czterech do sześciu lat, 41 - od siedmiu do dziewięciu lat oraz 51 – powyżej dziewięciu lat. Dla porównania ze stanem na 1 stycznia 2010 r. liczba uczestniczących w tych WTZ wynosiła 206 osób niepełnosprawnych (o 9,26% mniej

<sup>14</sup> Dz. U. z 2002 Nr 96, poz. 861ze zm.

do roku 2010), w tym 104 – w przedziale od jednego do trzech lat, 60 – od czterech do sześciu lat, trzech – od siedmiu do dziewięciu lat natomiast 39 osób - powyżej dziewięciu lat.

Na dzień 31 grudnia: 2011 r., 2012 r. i 2013 r. liczba oczekujących na przyjęcie do WTZ ulegała wzrostowi odpowiednio: z 11 do 20 i do 50 osób.

(dowód: akta kontroli str.298-299, 326-334, 335)

**3.2.** W latach objętych kontrolą MOPS nie prowadził list oczekujących na przyjęcie do WTZ. Informacje o zapotrzebowaniu na miejsca były w posiadaniu WTZ. Kwalifikacją kandydatów do uczestnictwa w warsztacie, w tym wpisem ich na listę oczekujących, zgodnie ze wskazaniem do terapii zajęciowej, zawartymi w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności, wydanymi przez Powiatowe Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności dokonywała m.in. Rada Programowa danego WTZ. Natomiast MOPS zatwierdzał karty przyjęcia zgłoszenia osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w danym warsztacie terapii zajęciowej na podstawie ww. dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str.301, 313-320)

**3.3.** W latach 2011-2013 MOPS nie podejmował działań umożliwiających zatrudnienie uczestnikom WTZ oraz nie podejmował współpracy z zakładami pracy chronionej i Powiatowym Urzędem Pracy w celu dofinansowania utworzenia stanowisk pracy dla tych uczestników.

W wyjaśnieniach Dyrektor MOPS podała, iż ww. działań nie podejmowano, ponieważ nie zgłaszano takich potrzeb oraz wskazała, że Rada Programowa danego WTZ zajmuje stanowisko w kwestii osiągniętych przez uczestnika postępów i efektów w rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na przystosowanym stanowisku pracy. Według oceny Dyrektora, Rada WTZ (w skład której wchodzi np. doradcy zawodowi) podejmują działania, które mają na celu umożliwienie zatrudnienia uczestnikom WTZ.

(dowód: akta kontroli str.301)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieweryfikowaniu postępów uczestników WTZ w rehabilitacji oraz prawidłowości realizacji indywidualnych programów rehabilitacji, stosownie do zapisu § 2 pkt 7 umów o prowadzenie WTZ z dnia 11 marca 2008 r. zawartych z czterema WTZ, zgodnie z którym coroczną ocenę efektów realizacji indywidualnych programów uczestników WTZ winno być dokonywane wspólnie z MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 301, 305-309, 313-320, 321-334, 344-350, 584-590, 705-710)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MOPS w powyższym zakresie.

#### **4. Przestrzeganie regulacji prawnych w zakresie dotyczącym trybów i zasad udzielania pomocy beneficjentom**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.** W latach badanych w realizację zadań dofinansowywanych z Funduszu, dotyczących: 1] sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, 2] turnusów rehabilitacyjnych, 3] likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych nie angażowano środków Miasta lub z innych źródeł. Dla przykładu, wysokość dofinansowania z Funduszu w zakresie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych kształtowała się na poziomie od 20% do 80% kosztów przedsięwzięcia w 2011 r. i 2012 r. oraz 50% kosztów w 2013 r., i była zgodna z zapisami § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzaju zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Natomiast w przypadku WTZ koszty działalności w 90% współfinansowano ze środków Funduszu, a 10% tych kosztów pokryto ze środków budżetu Miasta Wrocławia. Wysokość dofinansowania poszczególnych zadań w latach 2011-2013 omówiono w pkt 1.3. oraz 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 301-303, 344-980)

**4.2.** Dnia 11 marca 2008 r. Miasto zawarło z ww. Fundacjami oraz Stowarzyszeniem cztery umowy o prowadzenie WTZ, W każdej z tych umów określono elementy wymagane na podstawie § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wtz*, tj. liczbę uczestników WTZ, liczbę pracowników, liczbę etatów, wykaz stanowisk oraz wymagane kwalifikacje pracowników WTZ oraz wysokość środków finansowych na całoroczną działalność – z podziałem na rodzaje kosztów oraz źródła ich finansowania.

W latach 2011-2013 stosownie do ww. umów zawierane były aneksy, w których określono m.in. wysokość środków na działalność poszczególnych WTZ na dany rok, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów działalności WTZ finansowanych ze środków PFRON (udział 90%) i środków budżetu Miasta (10%). Wg aneksów Miasto przekazywać miało ww. jednostkom, za pośrednictwem MOPS, środki PFRON na dofinansowanie działalności WTZ w 2011 r., 2012 r. i 2013 r., w wysokości iloczynu liczby uczestników i rocznych kosztów utrzymania jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej, ustanowionych przez PFRON na poziomie 14 796,00 zł, a pozostałą część kosztów działalności WTZ pokrywało Miasto, ze środków budżetu Miasta, zgodnie z preliminarem na 2011 r., 2012 r. i 2013 r.

Dodatkowo Miasto zawierało corocznie z ww. jednostkami umowy o współfinansowanie działalności WTZ na lata 2011, 2012, 2013 oraz aneksy do tych umów. W umowach określono m.in., że Miasto przekazuje Fundacjom oraz Stowarzyszeniu środki z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności WTZ w wysokości 10% planowanych wydatków na 2011 r, 2012 r. i 2013 r., zgodnie z preliminarami rocznych kosztów działalności poszczególnych WTZ, stanowiącymi załącznik do umów.

(dowód: akta kontroli str. 344-980)

**4.3.** MOPS przekazując WTZ środki finansowe na dany kwartał nie pomniejszał je o kwoty odsetek. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że środki PFRON są przekazywane WTZ za pośrednictwem MOPS co kwartał, na wydzielone rachunki bankowe, wskazane przez te jednostki. Trzy WTZ posiadają zawarte z bankami umowy o prowadzenie rachunków nieoprocentowanych, natomiast czwarty WTZ ma konto, na którym narastają odsetki i które zgodnie z umową zwracano kwartalnie do MOPS. Następnie MOPS zwracał je do Miasta. Kwota tych odsetek nie przekraczała 15,00 zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 1302-1305)

**4.4.** Na losowo wybranej próbie 15 wniosków złożonych przez niepełnosprawnych o dofinansowanie ze środków PFRON do sprzętu rehabilitacyjnego, do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz do likwidacji barier architektonicznych, technicznych stwierdzono, że objęte badaniem wnioski były kompletne i złożone w terminie, cztery wnioski zostały rozpatrzone po upływie 30-dniowego terminu od dnia ich złożenia, z kolei w terminie 10 dni poinformowano wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str.1000-1071)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozpatrzeniu w 2012 r. przez DAON czterech wniosków (26,6% objętych próbą) po upływie 30 dniowego terminu od złożenia kompletnego wniosku. Dwa dotyczące dofinansowania do sprzętu rehabilitacyjnego

zostało rozpatrzonych 24 i 44 dni po upływie 30 dni od złożenia wniosku, kolejne dwa dotyczące dofinansowania do likwidacji barier architektonicznych 31 i 67 dni po ww. terminie, czym naruszono § 12, ust. 3a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzaju zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1071)

Kierownik Działu Adaptacji Osób Niepełnosprawnych w MOPS wyjaśniła, że przyczyną nie rozpatrzenia wniosków w terminie były zmiany przepisów ww. rozporządzenia, wprowadzone 29 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1002)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MOPS w powyższym zakresie.

## **5. Skuteczność nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1.** Środki PFRON przekazywane według algorytmu, były wydatkowane na zadania i w kwotach mieszczących się w granicach określonych w wymienionych wyżej uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia i zarządzeniach Prezydenta Wrocławia, jednakże przyznane środki nie w pełni zostały wykorzystane (opisano w pkt 1.2. – 1.4. i w pkt 2 - ustalone nieprawidłowości). Pozyskanie środków z Programu PFRON „Aktywny Samorząd” nie spowodowało zmiany zakresu zadań objętych ww. uchwałami, jak też MOPS nie wnioskował w związku z tym o dokonanie zmian w dokonanym podziale środków. Dodatkowe środki z Programu „Aktywny Samorząd” były przeznaczane na działania wpisujące się w priorytetowe cele oraz zadania określone w Programie „Bez barier”, opisanym w pkt 2.1. wystąpienia, obejmujące w szczególności inicjowanie i podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności.

**5.2.** Wykorzystanie w roku 2013 środków PFRON z Programu „Aktywny Samorząd” było objęte kontrolą przeprowadzoną przez audytora PFRON. Z dokumentacji audytu wynikało, że przy realizacji przez MOPS działań w ramach programu nie zostały spełnione wymogi dostarczenia do Realizatora pisemnej informacji beneficjenta w zakresie ewaluacji programu, a w przypadku niektórych umów także oświadczenia beneficjenta, że nie otrzymał na cel objęty umową pomocy z NFZ. Kwestia braku ewaluacji wyjaśniana była przez MOPS niejasnymi ustaleniami pomiędzy MOPS i PFRON dotyczącymi sposobu zlecenia ewaluacji, co odnotowano w kwestionariuszu zadania audytowego.

(dowód: akta kontroli str. 68-147, 190-194)

**5.3.** Na próbie pięciu umów o najwyższych wartościach dofinansowania w zakresie dofinansowania likwidacji barier oraz pięciu umów o najwyższych wartościach dofinansowania w zakresie dofinansowania do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, ustalono, że umowy te zawierały wszystkie elementy wymagane zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zadań powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 217-272)

**5.4.** Koszty obsługi rozliczone przez MOPS ze środków PFRON stanowiły w poszczególnych latach 2011-2013 odpowiednio: 46%, 38%, 78% dopuszczalnych do wykorzystania przez MOPS kwot na ten cel, określonych przepisem § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym<sup>15</sup>. Koszty te wynosiły w kolejnych latach: w 2011 r.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 88, poz. 808 ze zm.

59.015 zł, tj. 1,15% wykorzystanych w tym roku środków PFRON przyznanych według algorytmu, w 2012 r. 65.936 zł, tj. 0,96% wykorzystanych środków PFRON, w 2013 r. 99.159 zł, tj. 1,96% wykorzystanych środków PFRON. Oceny czy dany koszt obsługi kwalifikuje się do zapłaty ze środków PFRON, MOPS dokonywał kierując się zasadą że środki na obsługę to środki na bezpośrednie działania oraz działania umożliwiające ich wykonanie, tj. administracyjne i techniczne. Główny udział w kosztach obsługi miały koszty materiałów i sprzętów biurowych.

**5.5. MOPS nie zlecał podmiotom zewnętrznym realizacji zadań ze środków PFRON.**

(dowód: akta kontroli str. 190-194, 273-290)

**5.6.** W latach 2011-2013 MOPS przeprowadził w każdym z czterech WTZ kontrole w zakresie sprawdzenia realizacji zadań tych placówek wynikających z przepisów prawa oraz oceny wykonania zaleceń pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w roku poprzednim. W ramach tych kontroli sprawdzono m.in. warunki funkcjonowania WTZ, realizację zajęć WTZ i udokumentowanie w tym zakresie, indywidualne programy rehabilitacji wraz z oceną efektów, rehabilitację i usprawnianie ruchowe, działalność Rady Programowej, frekwencję uczestników WTZ na zajęciach terapeutycznych, zatrudnienie i kwalifikacje kadry, dokumentację księgową. W wyniku tych kontroli wnioskowano m.in. o:

- dostosowywanie indywidualnych programów rehabilitacji do stopnia niepełnosprawności oraz posiadanych umiejętności uczestnika oraz precyzyjne określanie spodziewanych efektów,
- poprawę dyscypliny w zakresie punktualnego przychodzenia na zajęcia oraz usprawiedliwiania wszelkich nieobecności,
- sporządzanie miesięcznych planów pracy poszczególnych pracowników terapeutycznych z uwzględnieniem rodzaju zajęć, form i metod pracy.

Z treści protokołów wynika, że zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane przez WTZ.

Natomiast MOPS nie przeprowadził kontroli działalności czterech WTZ pod kątem prawidłowości wykorzystania środków Funduszu, w tym na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi, które stanowiły najwyższy udział w kosztach działalności WTZ. Udział wynagrodzeń w ogólnym kosztach działalności dla trzech spośród czterech WTZ w latach 2011-2013 kształtował się na poziomie: od 77,68% do 79,02% i do 80,65% w jednym WTZ, od 76,34% do 77,05% i do 77,53% w drugim WTZ oraz trzecim od 74,35% do 79,54% i do 79,93%.

(dowód: akta kontroli str. 309, 981-999, 1072-1298)

**5.7.** W MOPS obowiązywały „Zasady przyznawania dofinansowywania do turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON” opracowane przez Dyrektora Ośrodka na poszczególne lata 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 304, 1299 -1301)

**5.8.** W latach 2011 – 2013 organizatorzy turnusów rehabilitacyjnych (w wyniku skrócenia pobytu osoby niepełnosprawnej na turnusie - z przyczyn losowych) dokonali, zgodnie z § 12 ust.1, pkt 9 lit. b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, zwrotu dofinansowania z Funduszu w kwocie 31.929,71 zł, w tym 10.876,71 zł w 2011 r. i 18.669,00 zł w 2012 r. oraz 2.384,00 zł w 2013 r. Przy udziale środków Funduszu organizowane były głównie turnusy usprawniająco – rekreacyjne i trwały co najmniej 14 dni.

(dowód: akta kontroli str. 304, 1299 -1301, 1307-1334, 1335-1378, 1379-1413)

**5.9.** Na losowo wybranej próbie 15 wnioskodawców, którym przyznano dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych ze środków PFRON w latach 2011-2013 ustalono, że:



- w 2011 r. - w dwóch przypadkach organizatorzy turnusów przekazali MOPS informacje o przebiegu turnusów po upływie 2 i 12 dni, tj. po upływie 21 dni od dnia zakończenia turnusu,
- w jednym przypadku organizator przekazał Ośrodkowi rozliczenie dofinansowania (fakturę) po upływie 4 dni, tj. po upływie 14 dniowego terminu od dnia zakończenia turnusu.

Kierownik Działu Adaptacji Osób Niepełnosprawnych w MOPS w powyższej sprawie wyjaśniła, że podejmowano telefoniczny kontakt z organizatorami, lecz na tę okoliczność nie sporządzano adnotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1307 -1334)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**[1]** MOPS nie wykonywał u beneficjentów kontroli przewidzianych umowami na dofinansowanie ze środków zakupu sprzętu lub likwidowanie barier architektonicznych i technicznych. Z wyjaśnień dyrektora MOPS wynikało, że kontrole te odłożono na okres późniejszy, aby umożliwić niepełnosprawnym doprowadzenie do optymalnego wykorzystywania przedmiotu dofinansowania oraz, że kontrole te będą prowadzone. NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż próba obejmowała umowy z 2011 r. i 2012 r. i dla trzech z nich, tj. 30% zbadanych umów, zastrzeżony w umowach termin do kontroli upłynął.

**[2]** Odbiór końcowy przedmiotu dwóch ze zbadanych 10 umów, tj. umowy nr 2011/0022 z 20 czerwca 2011 r. potwierdzony protokołami z dnia 6 września 2011 r. i 30 września 2011 r., a także umowy nr 2011/0053 z 6 września 2011 r. dokonany został bez obecności pracownika MOPS wbrew postanowieniom § 3 ust. 3 pkt 1 umowy. W protokołach odbioru brakowało zapisu wymaganego w § 3 ust. 3 pkt 1 umowy, że zakres prac został wykonany w całości i spełnia oczekiwania wnioskodawcy. Z wyjaśnień kierownika DAON wynikało, że spowodowane to było zastosowaniem nieprawidłowego wzoru protokołu, a nieobecność pracownika MOPS trudnościami w ustaleniu wspólnego dla wnioskodawcy, wykonawcy i MOPS terminu odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 217-268)

**[3]** W latach 2011-2013 MOPS nie przeprowadził kontroli działalności w czterech WTZ w zakresie prawidłowości wykorzystania środków Funduszu, czym naruszono przepis określony w § 22 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 25 marca 2004 r. w sprawie WTZ.

(dowód: akta kontroli str. 309, 981-999, 1072-1298)

Dyrektor MOPS potwierdziła m.in., że nie kontrolowano WTZ w zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczania wynagrodzeń wypłacanych pracownikom WTZ, a przeprowadzone kontrole dotyczyły innych obszarów (tj. kwalifikowania kandydatów na uczestników WTZ, ważności posiadanych przez uczestników orzeczeń oraz zawartych w nich wskazań, zatrudniania i kwalifikacji kadry WTZ).

(dowód: akta kontroli str. 309)

**[4]** MOPS nie egzekwował od organizatorów turnusów rehabilitacyjnych terminowego przekazywania informacji o przebiegu turnusów rehabilitacyjnych oraz terminowego rozliczenia przez organizatorów przekazanego dofinansowania. Na 15 objętych badaniami wnioskodawców, którym przyznano dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych ze środków PFRON w latach 2011-2013 w dwóch przypadkach organizatorzy turnusów przekazali MOPS informacje o przebiegu turnusów po upływie dwóch i 12 dni po terminie, tj. po upływie 21 dni od zakończenia turnusu, czym naruszono przepis określony w art. 10c ust. 7 pkt 4 ustawy o rehabilitacji. Z kolei w jednym przypadku organizator przekazał MOPS rozliczenie dofinansowania

(fakturę) po upływie czterech dni, tj. od upływu 14-dniowego terminu od dnia zakończenia turnusu, czym naruszono przepis określony w § 8 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie *turnusów rehabilitacyjnych*

(dowód: akta kontroli str.1307 -1334)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MOPS w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>16</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań ukierunkowanych na:
  - zapewnienie przejrzystości sposobu ustalania zapotrzebowania na poszczególne rodzaje udzielanej pomocy i sposobu dostosowywania podziału środków PFRON do zidentyfikowanych potrzeb,
  - wykorzystywanie przyznanych według algorytmu środków PFRON,
  - weryfikację postępów uczestników WTZ w rehabilitacji i prawidłowości realizacji indywidualnych programów rehabilitacji, oraz działań umożliwiających zatrudnienie uczestnikom WTZ poprzez nawiązanie współpracy z zakładami pracy chronionej i Powiatowym Urzędem Pracy w celu dofinansowania utworzenia stanowisk pracy dla tych uczestników,
  - terminowe rozpatrywanie wniosków osób niepełnosprawnych o dofinansowanie do sprzętu rehabilitacyjnego i do likwidacji barier architektonicznych.
2. Realizowanie zastrzeżonych w umowach o dofinansowanie środkami PFRON uprawnień MOPS do kontroli u beneficjentów z wykorzystania środków PFRON oraz realizowanie postanowień umów w zakresie zasad dokumentowania rozliczenia zadania.
3. Przeprowadzenie kontroli działalności WTZ w zakresie prawidłowości wykorzystania środków Funduszu w latach 2011-2013 i poinformowanie Izby o wynikach tych kontroli.
4. Egzekwowanie od organizatorów turnusów rehabilitacyjnych terminowego przekazywania informacji o przebiegu turnusów rehabilitacyjnych oraz terminowego rozliczenia przez organizatorów przekazanego dofinansowania środkami PFRON.

## 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 we Wrocławiu.

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.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Wnioski pokontrolne

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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.

Wrocław, dnia 20 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:  
Krystyna Knop  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*