



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-017-02/2014

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

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 Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Jarosław Odachowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 89398 z dnia 4 września 2014 r. <i>dowód: akta kontroli str. 1-4</i> 2. Grzegorz Fikus, młodszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 89832 z dnia 3 września 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz, Prezydent Miasta Wrocławia (dalej: Prezydent Wrocławia) <i>dowód: akta kontroli str. 5</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie wykorzystania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają pozytywnie ocenione:

[1] prowadzenie przez Urząd działań w skontrolowanym zakresie na podstawie powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*² (dalej: *ustawa o rehabilitacji*), gdzie odzwierciedlone zostały cele określone w wyniku diagnozy społecznej dla Miasta Wrocławia;

[2] wydatkowanie środków przyznanych, w ramach algorytmu, przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON), zgodnie z założonymi celami zasadami określonymi w *ustawie o rehabilitacji*;

[3] rzetelny i bieżący monitoring wykorzystania przyznanych dla beneficjentów środków na zadania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

[1] naruszenia zasady legalności działania poprzez powierzenie wykonywania zadań finansowanych ze środków PFRON, Wydziałowi Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu (dalej: WZD), mimo że zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o rehabilitacji*, zadania te powinien wykonywać powiatowy urząd pracy (w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej) oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu (w części dotyczącej rehabilitacji społecznej);

[2] braku wymaganych zapisów w umowach z beneficjentami, dotyczących zobowiązania Prezydenta Wrocławia do (co najmniej) jednokrotnego zweryfikowania

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

² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

prawidłowości realizacji przez beneficjenta warunków umowy w czasie jej obowiązywania;

[3] uchybienia, w przypadku jednej z trzech wyłonionych do kontroli umów, terminu pisemnego poinformowania pracodawcy o rozpatrzeniu wniosku o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz wezwania go do negocjacji;

[4] uchybienia, w przypadku jednej z trzech wyłonionych do kontroli umów, terminu przekazania pracodawcy refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia (dalej: WZD) w latach 2011-2013 realizował zadania Miasta Wrocławia z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w oparciu o regulamin organizacyjny Departamentu Spraw Społecznych³. W WZD wyodrębniono Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych (dalej: WZD.N), w ramach którego funkcjonuje Rzecznik ds. Osób Niepełnosprawnych (dalej: WZD.NR). Zakres działania obejmował wykonywanie zadań własnych miasta na prawach powiatu, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ oraz zadań wynikających z innych ustaw, obejmujących rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, w tym w szczególności w oparciu o *ustawę o rehabilitacji* m.in. poprzez zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy, adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających wykonywanie pracy, wyposażenia stanowisk pracy, dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej lub rolniczej, finansowanie szkoleń itp. Dyrektor WZD, jego zastępcy oraz Kierownik WZD.N. posiadali pełnomocnictwa m.in. do zarządzania i reprezentowania Wydziału oraz składania oświadczeń woli w imieniu Miasta przy zawieraniu umów pozostających w sferze działania jednostki.

dowód: akta kontroli str. 6-134, 135-146

W oparciu o art. 35a, ust. 1 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*, Rada Miejska (dalej: Rada lub RM) uchwaliła⁵ Wrocławski Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Bez Barier” na 2011 r. Analogiczny Program Rada Miejska uchwaliła⁶ na lata 2012-2014. W każdym przypadku, zarówno w kwestii zaopiniowania projektu uchwały dotyczącej określenia zadań Miasta Wrocławia z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych finansowanych w danym roku ze środków PFRON, jak i programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Bez barier”, Powiatowa Społeczna Rada Konsultacyjna Do Spraw Osób Niepełnosprawnych pozytywnie opiniowała projekty uchwał Rady Miejskiej⁷. W Programie tym, oprócz celów i zasad, wyszczególniono zadania miasta, źródła finansowania oraz sposób realizacji programu i jego oceny. Podstawą opracowania Programu oraz innych

³ Regulamin organizacyjny Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Wrocławia w dniu 1 stycznia 2011 r., nowelizowany następnie w dniach 1 lutego 2011 r., 1 lipca 2012 r., 1 stycznia, 1 marca oraz 1 grudnia 2013 r.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

⁵ Uchwała Nr VII/102/11 z dnia 17 marca 2011 r.

⁶ Uchwała Nr XXIII/532/12 z dnia 15 marca 2012 r.

⁷ Odpowiednio: ZADANIA - uchwała nr 1/10 z dnia 7 maja 2010 r., uchwała nr 3/11 z dnia 23 grudnia 2011 r., uchwała z dnia 19 grudnia 2012 r.; PROGRAM – uchwała nr 1/P/11 z dnia 21 lutego 2011 r., uchwała nr 1/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r.

działań na rzecz osób niepełnosprawnych były m.in. opracowania i raporty z badań⁸, obowiązujące akty prawne, strategie przyjęte na poziomie kraju, województwa i gminy, konsultacje prowadzone ze środowiskiem oraz analizy potrzeb i zasobów, analizy zapotrzebowania na rynku lokalnym oraz wniosków oczekujących w danym roku budżetowym na rozpatrzenie, z uwzględnieniem istniejących zobowiązań. W tym celu opracowana została m.in. „Procedura opracowywania programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych”. Przy opracowywaniu programów oraz podejmując działania na rzecz niepełnosprawnych uwzględniono również potrzeby ekonomiczne, w tym aktywizację zawodową, zdrowotne, edukacyjne, rozwoju infrastruktury społecznej, bezpieczeństwa oraz uczestnictwa w życiu społecznym. Ponadto, w ramach bieżącej reakcji na dynamikę społeczną i finansową, w przypadku nadwyżki środków, powstałych m.in. z rozliczenia zawartych umów, a także złożonych wniosków dotyczących realizacji zadań określonych zarządzeniem Prezydenta, na podstawie wydanej uchwały, podejmowano działania polegające na przesuwaniu środków finansowych pomiędzy zadaniami, przy czym zadania, w stosunku do których mieszkańcy lub pracodawcy nie zgłaszali wcześniej zapotrzebowania nie były realizowane⁹. Na podstawie zapisu § 2 uchwały RM oceny realizacji dokonywała Powiatowa Społeczna Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Program „Bez barier” wytyczał kierunki lokalnej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych i zakładał podejmowanie interdyscyplinarnych działań z tym związanych. Określono także cel główny i cele szczegółowe w zakresie tworzenia osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym, poprzez m.in. przeciwdziałania wykluczaniu społecznemu osób niepełnosprawnych i ich rodzin, tworzeniu warunków sprzyjających wyrównaniu szans i społecznej integracji oraz dążeniu do wzmocnienia samodzielności i ich zdolności do samoorganizacji. Wskazano również, że katalog działań może być rozszerzony w przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających podjęcie innych działań. Realizację działań, za lata 2011 – 2013, dokonywane przez jednostki organizacyjne Urzędu, tj. WZD oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: MOPS), przyjęte zostały w formie sprawozdań zatwierdzonych uchwałami Rady ds. Osób Niepełnosprawnych¹⁰. Do sprawozdania za rok 2011 Rada Miejska wniosła uwagi dotyczące m.in. braku odniesienia się liczbowo do źródeł finansowania działalności, nie odniesienia się do wzrostu liczby bezrobotnych osób niepełnosprawnych – rekomendowano zbadanie wzrostu tego wskaźnika oraz stwierdzono, że wskaźniki ewaluacyjne nie pozwalają na ocenę efektywności realizacji zadań, wskazując, iż podawanie nieunormowanych wartości bezwzględnych nie pozwala na ich ocenę. Sprawozdania za lata 2012-2013 zostały przyjęte przez RM bez uwag. W ślad za każdą zatwierdzoną uchwałą RM, Prezydent Wrocławia wydawał zarządzenie w sprawie podziału środków PFRON za zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, w której dokonywał podziału środków pozyskanych z PFRON, według algorytmu, w szczególności określonej w uchwałach RM (zadania). W przypadku uzyskania dodatkowych środków z PFRON lub bieżących korekt w trakcie roku budżetowego wydawane były każdorazowo stosowne zarządzenia.

⁸ „Atlas problemów społecznych Wrocławia” – pod redakcją Stanisława W. Kłopoty i Wojciecha Skiby – Wrocław 2006 r.; „Diagnoza sytuacji osób defaworyzowanych na rynku pracy” – opracowanie firmowane przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu – Wałbrzych 2010 r.; „Diagnoza nad strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia” – opracowanie pod auspicjami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu i Stowarzyszenia „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa” – Wrocław 2010 r.; „Rozpowszechnienie picia napojów alkoholowych oraz używania narkotyków wśród dorosłych niepełnosprawnych mieszkańców Wrocławia. Raport z badania.” – opracowanie na zlecenie Urzędu Miejskiego Wrocławia – Wrocław 2012 r.

⁹ Wyjaśnienia Z-cy dyrektora WZD.

¹⁰ Odpowiednio: uchwała z dnia 4 kwietnia 2012 r. (za 2011 r.), uchwała z dnia 15 kwietnia 2013 r. (za 2012 r.) oraz uchwała z dnia 25 kwietnia 2014 r. (za 2013 r.).

1.2. Treść każdej z uchwał, dotyczących zadań z zakresu rehabilitacji, które mogą być finansowane w całości lub w części ze środków PFRON, określono bez wyszczególnienia wagi problemu. Hierarchię, którą zastosowano w określaniu kolejności zadań, jest zapis ustawowy, tj. kolejność wyszczególniona w art. 35a, ust. 1 pkt 6a-9c *ustawy o rehabilitacji*. Z protokołów sesji Rady Miejskiej Wrocławia¹¹ wynika, iż radni oraz przedstawiciele właściwych komisji problemowych RM nie ustalili ważności problemów zgłaszanych w związku z zadaniami i ich finansowaniem w kwestii osób niepełnosprawnych. Przesłanki do dokonania podziału wysokości ustalonego limitu na dany rok i dokonywania w trakcie roku zmian były jednakowe dla każdego z badanych okresów, tj. [1] wysokość limitu środków przyznanych dla powiatu na podstawie algorytmu wynikającego z rozporządzenia, z uwzględnieniem ewentualnych zmian (zwiększenie limitu), [2] cele wynikające z *ustawy o rehabilitacji*, [3] analiza spraw realizowanych w roku poprzednim (złożonych wniosków, zawartych umów, wypłaconych środków) z uwzględnieniem wartości procentowych środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, [4] możliwości realizacji podobnych zadań z innych źródeł finansowania¹², [5] analiza rozliczeń umów już zawartych oraz złożonych wniosków dotyczących realizacji zadań w roku bieżącym. Podział środków, w ramach przyznanych przez PFRON na podstawie algorytmu, nie następował pod względem istotności programowej i problemowej, lecz na podstawie rzeczywistych potrzeb zgłaszanych przez osoby niepełnosprawne, instytucje i organizacje oraz bieżących analiz społecznych.

dowód: akta kontroli str. 204-361, 612, 626-630

Zadania z dziedziny rehabilitacji zawodowej i społecznej zostały rozdzielone na WZD oraz MOPS, przy czym problemy związane z rehabilitacją zawodową pozostały w gestii WZD, natomiast z rehabilitacji społecznej przekazano do realizacji dla MOPS. Jedynym wyjątkiem jest zadanie dotyczące rehabilitacji społecznej, oparte na art.36 *ustawy o rehabilitacji* (otwarte konkursy ofert dla NGO¹³), które wykonywał WZD. Taki podział zadań wynikał, jak wyjaśnił Wiceprezydent Wrocławia, z zapisu ustawowego (art. 35a *ustawy o rehabilitacji*), w którym określono, że do zadań powiatu należy m.in. opracowanie i realizacja powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Zadania te realizowane są przy współudziale środków własnych będących w dyspozycji powiatów, a środki PFRON mają jedynie charakter wspierający te zadania. Zadania nałożone na samorząd mają charakter ogólny, nie wyłączający możliwości samodzielnego i kreatywnego decydowania przez organy j.s.t. o sposobie ich realizowania i finansowania. Tym samym organy powiatu mają prawo do kreowania polityki wspierania osób niepełnosprawnych. Konstrukcja przepisów obowiązujących w tym zakresie pozwala, aby zadania określone w ustawie wykonywane były przede wszystkim z punktu widzenia wspólnoty samorządowej. Określenie szczegółowych zadań przyjętych do realizacji oraz określenie, które z nich korzystają z pierwszeństwa w realizacji i większych nakładów należy więc do powiatu.

dowód: akta kontroli str. 6-134, 686-687, 777-782, 783-807

¹¹ Protokoły nr: LI/10 z dnia 10.06.2010 r., VII/11 z dnia 17.03.2011 r., XXI/12 z dnia 12.01.2012 r., XXIII/12 z dnia 15.03.2012 r., XXXVII/13 z dnia 17.01.2013 r.

¹² Przykładowo: od 2012 r. powiat realizuje program PFRON pn. „Aktywny samorząd”, w latach 2012-2013 Gmina Wrocław w partnerstwie z organizacją pozarządową realizowała program pn. „Patron” – kompleksowy projekt wsparcia i promocji przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych, finansowanie zadań realizowanych przez NFZ – leczenie sanatoryjne, finansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, dofinansowanie zakupu środków ortopedycznych itp.

¹³ NGO – Non Government Organisation – Organizacje pozarządowe.

Odrębną kwestią jest sposób finansowania ze środków PFRON osobom niepełnosprawnym bezrobotnym albo poszukującym pracy niepozostającym w zatrudnieniu usług lub instrumentów pracy (np. szkoleń). Z przepisów *ustawy o rehabilitacji* (art. 11) osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.). Ponieważ przepis ten został zawarty w rozdziale „Uprawnienia osób niepełnosprawnych” – osobom niepełnosprawnym dano prawo wyboru skorzystania lub nie z tego przepisu. Natomiast, jeśli zaistnieje potrzeba wydatkowania na te cele środków przewyższających środki przewidziane dla osób niebędących niepełnosprawnymi, wówczas wydatki te (określane jako dodatkowe) – mogą być finansowane ze środków PFRON. Dodatkowo art. 11 ust. 2 *ustawy o rehabilitacji* wprowadza możliwość korzystania z tych środków przez osoby niepełnosprawne poszukujące pracy i niepozostające w zatrudnieniu. Powyższe stanowisko¹⁴ było także jedną z przesłanek przejęcia zadań z rehabilitacji zawodowej przez Miasto Wrocław.

WZD, jako jednostka opracowująca, realizująca i nadzorująca działania na rzecz niepełnosprawnych, działająca w imieniu Prezydenta Wrocławia, dokonywała bieżących analiz i ściśle współpracowała z instytucjami i organizacjami zajmującymi się niepełnosprawnością na terenie jej działania. Informacje pozyskane od tych instytucji i organizacji były wykorzystywane do oszacowywania potrzeb i ukierunkowywania wydatkowania środków, zarówno samorządowych jak i pochodzących z PFRON. Informacje pozyskiwane na bieżąco przez WZD służyły do ustalenia rzeczywistego stanu potrzeb i ich zaspokajania, co miało odzwierciedlenie w korektach planu na dany rok budżetowy, na planowanie wydatków na rok następny oraz opracowania strategii na przyszłe okresy. Należy przy tym zaznaczyć, że przekazywane przez PFRON środki nie były wystarczające dla realizacji zgłaszanych przez środowiska i osoby niepełnosprawne potrzeb oraz zadań określonych w *ustawie o rehabilitacji*. Z analizy dokumentów wynika m.in., że w każdym roku zgłasza się więcej zainteresowanych pracodawców i osób niepełnosprawnych, niż wynika to ze składanych wniosków. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora WZD „(...) w przypadku otrzymania informacji o braku środków przeznaczonych na realizację zadania, w związku ze skomplikowaną procedurą ubiegania się o środki, rezygnują oni ze składania wniosku w danym roku”. Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim zwrotu kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy (art. 26d *ustawy o rehabilitacji*). Wnioski składane na podstawie przepisów art. art.: 12a, 26d, 26e oraz 36, przyjmowane są w cyklu całorocznym i rozpatrywane w kolejności ich złożenia, przy czym wnioski, które nie zostały rozpatrzone pozytywnie do dnia 31 grudnia danego roku kalendarzowego (budżetowego), pozostają w aktach bez nadania im dalszego biegu – stosowna informacja udzielana jest zainteresowanym.

dowód: akta kontroli str. 611-613, 649-652, 683-685, 740-774, 783-785

1.3. W toku kontroli stwierdzono, że w zadaniach¹⁵: „zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy (art. 26, ust. 1 pkt 1), zwrot kosztów adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających wykonywanie pracy lub funkcjonowania w zakładzie pracy (art. 26, ust. 1 pkt 1b), zobowiązania dotyczące zwrotu kosztów wynagrodzenia oraz składek za ubezpieczenie społeczne (art. 26f – w okresie obowiązywania), zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób

¹⁴ Stanowisko Pełnomocnika Rządu Do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 10.11.204 r. (BON-II-42110-198-WK/04).

¹⁵ Zadania zawarte w *ustawie o rehabilitacji*.

niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu (art. 11), dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13), finansowanie szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy (art. 40)¹⁶ oraz zwrot kosztów szkoleń organizowanych przez pracodawcę w latach 2011-2013 pracodawcy lub osoby uprawnione nie składały wniosków dotyczących realizacji zadania. Realizacja pozostałych zadań wymienionych w *ustawie o rehabilitacji*, w tym liczba złożonych wniosków i sposób ich załatwienia i finansowania, zostały omówione w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

dowód: akta kontroli str. 611-613, 626-633, 640-648, 649-652, 690-694

W pozostałych, zrealizowanych zadaniach stopień wykorzystania zaplanowanych środków przedstawiał się następująco:

- jednorazowe przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej¹⁷ (art. 12a *ustawy o rehabilitacji*). Celem wyznaczonym przez samorząd było podjęcie samozatrudnienia przez osoby uprawnione, przy czym ustalono nazwy mierników¹⁸, określając docelową wartość wyłącznie w pozycji „liczba osób kontynuujących działalność gospodarczą po zakończeniu realizacji umowy (40%)”. Realizacja wniosków (rozpatrzonych pozytywnie) w poszczególnych latach (2011-2013) wyniosła odpowiednio: 70,7% (41/29 wniosków), 80,6% (31/25 wniosków) oraz 66,6% (18/12 wniosków), rozpoczęło działalność gospodarczą (odpowiednio): 29, 25 i 12 osób, średni koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną (według zawartych umów) wynosił odpowiednio: 28,7 tys. zł, 40,7 tys. zł, 41,7 tys. zł. Spośród 29 umów zawartych w 2011 r. po zakończeniu okresu 2-letniego (termin związania umową) działalność gospodarczą kontynuowało¹⁹ 19 przedsiębiorców, w 2012 r. z 25 działalność kontynuuje 23, a z 2013 r. z 11 – 100% prowadzi działalność gospodarczą.

dowód: akta kontroli str. 627-630, 636-638, 640-642, 643-648, 649-652

- zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonywania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy (art. 26d *ustawy o rehabilitacji*). Wyznaczonym celem było wykonywanie powierzonego przez pracodawcę zakresu obowiązków i utrzymanie zatrudnienia przez pracowników niepełnosprawnych. Ustalono nazwy mierników²⁰, nie określając docelowej ich wartości. Realizacja wniosków (rozpatrzonych pozytywnie) w badanych latach (2011-2013) wyniosła każdorazowo 100%. Liczba pracowników niepełnosprawnych otrzymujących wsparcie wyniosła odpowiednio: 120, 139 oraz 130 osób, natomiast liczba pracowników pomagających - odpowiednio: 28, 37 oraz 36 osób, a średnia liczba pracowników niepełnosprawnych przypadająca na jednego pracownika pomagającego wyniosła: 4,3, 3,8 oraz 3,6 osób. Średni koszt zatrudnienia

¹⁶ Z wyjątkiem 2011 r.

¹⁷ W badanym okresie nie wpłynęły wnioski na przyznanie środków na podjęcie działalności rolniczej i na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej.

¹⁸ Odsetek wniosków rozpatrzonych pozytywnie, liczba osób niepełnosprawnych rozpoczynających działalność gospodarczą z udziałem środków PFRON, średni koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną.

¹⁹ Na podstawie danych przekazanych w trakcie czynności kontrolnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu.

²⁰ Art. 26d *ustawy o rehabilitacji*: odsetek wniosków rozpatrzonych pozytywnie, liczba osób niepełnosprawnych otrzymujących wsparcie pracownika pomagającego, liczba pracowników pomagających zatrudnionym pracownikom niepełnosprawnym, średnia liczba pracowników niepełnosprawnych otrzymujących wsparcie przypadająca na jednego zatrudnionego pracownika pomagającego, średni koszt zatrudnienia pracownika pomagającego dla jednego pracownika niepełnosprawnego.

pracownika pomagającego dla jednego niepełnosprawnego wyniosła odpowiednio: 1.083 zł, 1.633 zł oraz 1.537 zł miesięcznie.

dowód: akta kontroli str. 627-630, 636-638, 640-642, 643-648, 649-652

- zwrot kosztów tworzenia stanowisk pracy dla nowozatrudnionych osób niepełnosprawnych (art. 26e ustawy o rehabilitacji). Wyznaczonym celem było uzyskanie zatrudnienia przez nowych pracowników niepełnosprawnych. Ustalono nazwy mierników²¹, nie określając docelowej ich wartości. Realizacja wniosków (rozpatrzonych pozytywnie) w badanych latach (2011-2013) wyniosła odpowiednio: 83,3%, 73,3% oraz 84,6%; utworzono odpowiednio 9, 28 i 17 nowych stanowisk pracy. Średni koszt tworzonego nowego stanowiska pracy wyniósł odpowiednio: 3,3 tys. zł, 47,3 tys. zł oraz 45,5 tys. zł.

dowód: akta kontroli str. 627-630, 636-638, 640-642, 643-648, 649-652

- otwarte konkursy dla pracowników organizacji pozarządowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (art. 36 ustawy o rehabilitacji). Wyznaczonym celem było zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej poprzez włączenie NGO w realizację tych zadań. Ustalono nazwy mierników²², nie określając docelowej ich wartości. Liczba NGO biorących udział w realizacji zadania wynosiła w badanym okresie (lata 2011-2013) odpowiednio: 48, 70 oraz 63 organizacje. W ramach otwartych konkursów ofert i złożonych ofert w trybie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*²³ łącznie odpowiednio zawarto: 28, 50 oraz 41 umów na realizację zadań ustalonych przez samorząd. Liczba beneficjentów ostatecznych zadań zleconych do realizacji przez NGO wyniosła odpowiednio: 2.238 osób, 8100 osób oraz 6822 osoby, natomiast średni koszt realizacji zadania przypadającego na jednego beneficjenta wyniósł: 283,4 zł, 152,2 zł oraz 175,8 zł.

dowód: akta kontroli str. 627-630, 636-638, 640-642, 643-648, 649-652

1.4. Jak już przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, podział środków, w ramach przyznanych przez PFRON na podstawie algorytmu, nie następował pod względem istotności programowej i problemowej, lecz na podstawie rzeczywistych potrzeb zgłaszanych przez osoby niepełnosprawne, instytucje i organizacje oraz bieżących analiz społecznych. Przykładowo: na podstawie analizy efektywności zadań, tj. liczby złożonych wniosków, zawartych umów, uczestników szkoleń oraz efektywności zatrudnieniowej i kosztowej od 2012 r. zrezygnowano z działania pn. „finansowanie szkoleń organizowanych przez pracodawcę”, bowiem żadna z osób w 2011 r. nie podjęła zatrudnienia.

dowód: akta kontroli str. 640-642

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

²¹ Art. 26e ustawy o rehabilitacji: odsetek wniosków pracodawców rozpatrzonych pozytywnie, liczba utworzonych nowych stanowisk pracy dla pracowników niepełnosprawnych, liczba zatrudnionych na nowych stanowiskach pracy pracowników niepełnosprawnych w okresie czasu, średni koszt tworzonego nowego stanowiska pracy pracowników niepełnosprawnych.

²² Art.36 ustawy o rehabilitacji: liczba NGO biorących udział w realizacji zadania, liczba ofert organizacji przyjęta do realizacji w wyniku rozstrzygnięcia otwartych konkursów ofert, liczba umów zawartych na podstawie ofert złożonych przez organizacje w trybie art. 19a ustawy z dnia 24.04.2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, liczba beneficjentów ostatecznych zadań zleconych do realizacji przez NGO, średni koszt realizacji zadania przypadający na jednego beneficjenta ostatecznego zadań zleconych do realizacji przez NGO.

²³ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Przepis art. 35a *ustawy o rehabilitacji* stanowi, że zadania, o których mowa w ust. 1, pomimo, iż należą do grupy zadań własnych²⁴ wykonywanych przez samorząd powiatowy, mogą być realizowane wyłącznie przez określone w przepisach ustawy jednostki organizacyjne powiatu, tj. powiatowe centra pomocy rodzinie (w zakresie art. 35a ust.2 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*) oraz powiatowe urzędy pracy (w zakresie art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji*).

W przypadku Urzędu część zadań przejął Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, część natomiast Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (vide: 1.1 i 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), natomiast Powiatowy Urząd Pracy nie realizuje zadań, o których mowa w wystąpieniu, na rzecz Miasta Wrocławia.

Przepisy, o których mowa wyżej (art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2) należy traktować jako *lex specialis* wobec generalnej normy wynikającej z art. 6 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*²⁵ (dalej: *ustawa o samorządzie powiatowym*), stosownie do której w granicach określonych w przepisach prawa powiat sam może decydować w jakiej formie będzie realizował swoje zadania. Z analizy przepisów art. 6 ust. 1²⁶ oraz 36 ust. 1²⁷ *ustawy o samorządzie powiatowym* wynika, że ustawodawca nie narzucił formy w jakiej powiat powinien realizować swoje zadania (czy przez własne jednostki organizacyjne czy też na podstawie umowy) równocześnie wskazał jednak, że granice tej swobody wyznaczają przepisy odrębnych ustaw. Takie ograniczenia występują m.in. przy wykonywaniu przez powiat zadań własnych z zakresu wspierania osób niepełnosprawnych. Jak wcześniej zaznaczono, organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 36 ust. 1 *ustawy o samorządzie powiatowym*). W ramach administracji powiatowej zespolej przykładem jednostki, której zakres podmiotowy określa odrębna ustawa jest powiatowy urząd pracy (PUP), działający na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*²⁸. Choć PUP należy do jednostki organizacyjnej powiatu i jego szczegółowe zadania określone zostały w odrębnych przepisach ustawy²⁹, to w szczególności w art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* ustawodawca wprost określił jakie zadania przynależą do jego właściwości i ma tu zastosowanie wykładnia literalna. Zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 2 zadania określone w pkt 1 lit. b) i c), pkt 6 oraz w pkt 9c) w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, a także w pkt 9-9b) oraz 10-13 są realizowane przez PUP. Tak doprecyzowany zakres przedmiotowy, przy jednoczesnym zastrzeżeniu wynikającym z art. 36 ust. 1 *ustawy o samorządzie powiatowym*, nie pozwala na wykonywanie zadań przez inne jednostki organizacyjne powiatu, w tym w szczególności przez WZD Urzędu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, iż podczas dokonywanej przez Urząd analizy i pomiaru skuteczności poszczególnych rodzajów zadań określonych w art. 12a, 26d, 26e oraz 36 *ustawy o rehabilitacji*, ustalanie nazwy mierników bez określenia ich docelowej wartości

²⁴ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn.. akt U8/00 OTK 2001/5/123) w świetle art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji, wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo samorządowi, winny być traktowane jako zadania własne samorządów odpowiedniego poziomu – zadania, o których mowa w art. 35a, art. 35b w zw. Z art. 34 ust. 1a *ustawy o rehabilitacji*, uznane mogą być za zadania własne samorządu powiatowego, mimo, że nie wykazują one pełni cech, jakie zadaniom własnym są przypisywane.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

²⁶ Stosownie, do którego w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

²⁷ Stosownie do którego organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

²⁹ Vide: Komentarz do art. 6 *ustawy o samorządzie powiatowym*, Jagoda Joanna. Baza Lex.

może powodować nieprecyzyjne planowanie oraz szacowanie wydatków w ramach danego zadania.

dowód: akta kontroli str. 627-630, 636-638, 640-642, 643-648, 649-652

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

2. Stosowane metody pomiaru realizacji zadań

2.1. Podstawowym miernikiem stosowanym w powiecie grodzkim Wrocławia jest stopień zaspokojenia potrzeb. Rozpatrywany on jest dwutorowo, tj. [1] poprzez stosunek wartości kwotowych złożonych wniosków do wartości kwot wynikających z zawartych umów oraz [2] stosunek wniosków złożonych przez osoby niepełnosprawne, pracodawców oraz podmioty wymienione w art. 36 *ustawy o rehabilitacji*, do liczby zawartych umów w danym roku. W pierwszym przypadku w zadaniu opartym na art. 12a³⁰ stopień zaspokojenia potrzeb za lata 2011-2013 wyniósł (odpowiednio) 71%, 75% i 56%; w zadaniu finansowanym na podstawie art. 26d³¹ wyniósł odpowiednio 62%, 77% i 72%; w zadaniu wynikającym z art. 26e³² - 59%, 77% i 79%, natomiast w zadaniu finansowanym na podstawie art. 36³³ - 50%, 71% oraz 73%. W kwestii realizacji wniosków w stosunku do zawartych umów zaspokojenie potrzeb wyniosło w kolejności (lata 2011-2013): art. 12a - 71%, 81% i 67%; art. 26d - w każdym roku 100%; art. 26e - 83%, 73% i 85%; art. 36 - 58%, 71% i 65%.

dowód: akta kontroli str. 622-623

2.2. WZD, w ramach przydzielonych przez PFRON środków dla powiatu grodzkiego, realizował w 2011 r. pięć zadań, w latach 2012-2013 cztery zadania, tj. na podstawie art. 12a, 26e, 26d i 40 *ustawy o rehabilitacji* (rehabilitacja zawodowa) oraz w oparciu o art. 36 (rehabilitacja społeczna). Od 2012 r. nie zanotowano wydatków opartych na art. 40, co zostało opisane w pkt 1.2 oraz 1.4 niniejszego wystąpienia. [1] W przypadku finansowania zadań realizowanych na podstawie art. 12a całość środków pochodziła wyłącznie z PFRON i wyniosła odpowiednio: 834,3 tys. zł, 1.017,7 tys. zł oraz 500,0 tys. zł. Kwoty wydatków rzeczywistych były tożsame z planem po zmianach. [2] Wydatki w ramach art. 26d zostały w całości sfinansowane ze środków PFRON (odpowiednio: 109,5 tys. zł, 185,6 tys. zł oraz 199,8 tys. zł), przy czym wystąpiły różnice pomiędzy wartością planowaną a rzeczywistą (2011 r. - 15,8%, 2012 r. - 18,2% oraz 2013 r. - 0,1%) wynikającą z końcowego rozliczenia zawartych umów (w umowach określa się przybliżoną kwotę przewidzianą do wypłaty, stanowiącą jednocześnie maksymalną wysokość zobowiązania Prezydenta Wrocławia. Konstrukcja przepisów dotyczących zwrotu kosztów, a w szczególności okoliczności dodatkowe wpływające na zmianę wysokości płacy miesięcznej, np. zwolnienie lekarskie, udzielone urlopy itp., uniemożliwiają ustalenie ich wartości z góry za okres roku³⁴). [3] Zadania realizowane w ramach z art. 26e sfinansowane zostały w całości ze środków PFRON (odpowiednio: 353,4 tys. zł, 1.307,6 tys. zł oraz 773,2 tys. zł). W przypadku tych wydatków również wystąpiły różnice pomiędzy wartością planowaną a rzeczywistą (2012 r. - 1,2% oraz 2013 r. - 0,9%) wynikającą ze zwrotu faktycznie poniesionych i udokumentowanych kosztów związanych z wyposażeniem

³⁰ Jednorazowe przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej.

³¹ Zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonywania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy.

³² Zwrot kosztów tworzenia stanowisk pracy dla nowozatrudnionych osób niepełnosprawnych.

³³ Otwarte konkursy dla pracowników organizacji pozarządowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

³⁴ W nawiasie podano wyjaśnienia Z-cy Dyrektora WZD.

stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (umowy przewidują maksymalną wysokość zobowiązania Prezydenta Wrocławia, przy czym w wyniku analizy poniesionych przez pracodawcę kosztów weryfikowana jest refundacja, na podstawie przedstawionych kopii faktur, rachunków, dowodów zapłaty itp.³⁵). [4] Wydatki w ramach art. 36 zostały sfinansowane z dwóch źródeł, tj. ze środków PFRON oraz wkładu finansowego i osobowego organizacji NGO realizujących zadanie. W 2011 r. wartość zadania wyniosła 775,1 tys. zł, z czego środki z PFRON-u stanowiły 632,2 tys. zł (81,6%), środki NGO – 142,9 tys. zł (18,4%); w 2012 r. odpowiednio: wartość zadania – 1.577,0 tys. zł, PFRON – 1.231,4 tys. zł (78,1%), NGO – 345,6 tys. zł (21,9%), natomiast w 2013 r. odpowiednio: wartość zadania – 1.597,3 tys. zł, PFRON – 1.198,4 tys. zł (75,0%), NGO – 398,9 tys. zł (25,0%). W przypadku tych wydatków wystąpiły różnice pomiędzy wartością planowaną a rzeczywistą w finansowaniu zadania ze środków PFRON, tj. w 2011 r. – 0,3%, 2012 r. – 0,1% oraz 2013 r. – 0,1%) wynikającą z obowiązku rozliczenia umowy i związanych z tym wydatków w trakcie roku kalendarzowego, w którym nastąpiło dotowanie zadania dla NGO. Efekty realizacji wyżej opisanych zadań zostały omówione w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

dowód: akta kontroli str. 640-642, 643-648

W trakcie każdego roku dokonywane były zmiany pierwotnych planów wydatków spowodowane bieżącą analizą złożonych wniosków, weryfikacją umów, bieżącym rozliczaniem projektów już zrealizowanych, przy czym zmiany te miały charakter nieznacznych korekt w ramach poszczególnych zadań. W badanym okresie wykorzystanie środków przydzielonych algorytmem przez PFRON wyniosło w 2011 r. – 99,4%, w 2012 r. – 98,6%, a w 2013 r. – 99,8%. Niewykorzystane środki zostały zwrócone na konto PFRON.

W zadaniach realizowanych przez WZD nie korzystano ze środków UE oraz dochodów własnych samorządu.

dowód: akta kontroli str. 642, 690-698

Z wyjaśnień przekazanych przez Z-cę Dyrektora WZD oraz na podstawie analizy wydatków w dziale 853, rozdziale 85311 Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych wynika, iż poza środkami otrzymanymi z PFRON, Gmina finansuje szereg działań na rzecz osób niepełnosprawnych w działach: gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, pomoc społeczna i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna oraz ochrona zdrowia. W latach 2011-2013 wydatkowano na zadania w powyższych działach odpowiednio: 1.326.386,9 tys. zł, 1.762.999,6 tys. zł oraz 1.788.361,1 tys. zł. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora WZD wyodrębnienie szczegółowej kwoty środków finansowych przeznaczonych na wsparcie przez Gminę osób niepełnosprawnych, spośród wszystkich wydatków dokonywanych z budżetu, nie jest możliwe z uwagi na m.in. działania antysegregacyjne, integrację oraz włączenie osób niepełnosprawnych w główne nurty życia społecznego Miasta, brak możliwości oszacowania dodatkowych kosztów dostosowania realizowanych projektów inwestycyjnych do potrzeb osób niepełnosprawnych (realizacja projektów kompleksowych) i brak ewidencji księgowej oraz wyodrębnionych sprawozdań w tym zakresie.

dowód: akta kontroli str. 695

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

³⁵ W nawiasie podano wyjaśnienia Z-cy Dyrektora WZD.

3. Sposoby doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz analiza ponoszonych kosztów

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie realizacja zadań odbywała się na podstawie zgłaszanych przez beneficjentów potrzeb. W każdym roku występowały nieznaczne różnice w wielkości procentowej przewidzianej na dane zadanie, w stosunku do całości środków otrzymywanych z PFRON.

dowód: akta kontroli str. 634

3.1. Najwyższe środki w 2011 r. przewidziano na zadanie oparte na art. 12a (działalność gospodarcza) – w wysokości 834,3 tys. zł (43,0% środków będących w dyspozycji WZD) – nastąpił wzrost w stosunku do 2010 r. o 74,2%. W 2012 r. przeznaczono 27,2% puli środków (1.017,7 tys. zł), a w 2013 r. wydatkowano 18,7% (500,0 tys. zł) wszystkich środków pozyskanych z PFRON. Odzwierciedleniem spadku kwot przeznaczonych na te zadania jest liczba wniosków składanych do WZD, tj.: w 2011 r. złożono 41 wniosków, zawarto 29 umów z osobami niepełnosprawnymi, w 2012 r. odpowiednio: 31 wniosków, zrealizowano 25, w roku 2013 na 18 zrealizowano 12. Średni koszt utworzenia stanowiska pracy (działalność gospodarcza) kształtował się w wysokości 28,8 tys. zł (2011 r.), 40,7 tys. zł (2012 r.) oraz 41,7 tys. zł (2013 r.)³⁶. Do dnia zakończenia kontroli, spośród 66 osób niepełnosprawnych, które rozpoczęły działalność gospodarczą, kontynuuje ją 54 przedsiębiorców.

dowód: akta kontroli str. 640-648, 649-652

3.2. Na zadania z art. 26d (zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu, tzw. „asystenci niepełnosprawnych”) wydatkowano w 2011 r. 109,5 tys. zł (5,6% środków będących w dyspozycji WZD), przy czym w 2010 r. wydatki wyniosły 0,0 zł. W 2012 r. wydatki na ten cel wyniosły 185,6 tys. zł (5,0%), a w 2013 r. – 199,8 tys. zł (7,5%). W 2011 r. pracodawcy złożyli 3 wnioski w sprawie zwrotu kosztów zatrudnienia 28 pracowników pomagających w pracy 120 pracownikom niepełnosprawnym – realizacja umów wyniosła 100,0%. W 2012 r. złożono cztery wnioski (37 pracowników pomagających 139 niepełnosprawnym) oraz w 2013 r. dwa wnioski (36 pracowników pomagających 130 niepełnosprawnym) zrealizowano w 100,0%. Średni koszt miesięczny refundacji dla jednego pracownika wyniósł odpowiednio: 1.083,0 zł, 1.633,0 zł oraz 1.537,0 zł, natomiast średnia pracowników niepełnosprawnych otrzymujących wsparcie przypadająca na 1 zatrudnionego pracownika pomagającego wyniosła: 4,28 (2011 r.), 3,75 (2012 r.) i 3,61 (2013 r.).

dowód: akta kontroli str. 640-648, 649-652

3.3. Koszty realizacji zadania opartego na art. 26e (zwrot kosztów tworzenia stanowisk pracy dla nowozatrudnionych osób niepełnosprawnych) wyniósł w 2011 r. 353,4 tys. zł (18,2% środków przeznaczonych na zadania realizowane przez WZD) – spadek w stosunku do 2010 r. o 8,7%. W 2012 r. wydatki na ten cel wyniosły 1.307,6 tys. zł (34,9% całości środków) – nastąpił wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 270,0%, a w 2013 r. 773,2 tys. zł (28,9%). W 2011 r. sześciu pracodawców złożyło wnioski dotyczące wyposażenia 13 stanowisk pracy (w tym jeden pracodawca posiadający status zakładu pracy chronionej) w wyniku czego zawarto pięć umów (w tym zakład pracy chronionej) na utworzenie dziewięciu stanowisk pracy. W 2012 r. 15 pracodawców złożyło wnioski dla 34 stanowisk pracy – po analizie zawarto 11 umów (w tym dwa dotyczące zakładów pracy chronionej) na utworzenie 28 stanowisk (w tym sześć w zakładach pracy chronionej), natomiast w 2013 r. spośród 13 pracodawców (19 stanowisk pracy) zawarto umowy z 11

³⁶ Według danych statystycznych (vide statystyka PFRON) dofinansowanie kształtowało się w granicach od 25 do 50 tys. zł.

(w tym jeden zakład pracy chronionej) na utworzenie 17 stanowisk. Średni koszt utworzenia jednego stanowiska pracy wynosił: 39,3 tys. zł (2011 r.), 47,3 tys. zł (2012 r.) oraz 45,5 tys. zł (2013 r.)³⁷. W wyniku zawartych umów zatrudniono 20 kobiet i 34 mężczyzn.

dowód: akta kontroli str. 640-648, 649-652

3.4. Na zadania z art. 36 (otwarte konkursy dla NGO z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej) wydatkowano w 2011 r. 632,2 tys. zł (32,6% środków będących w dyspozycji WZD), przy czym w stosunku do 2010 r. nastąpił spadek o 39,5%. W 2012 r. wydatki na ten cel wyniosły 1.231,4 tys. zł (32,9%), a w 2013 r. 1.198,4 tys. zł (44,9%). Celem realizacji zadania była integracja i aktywizacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, zadania zlecane były zgodnie z rozporządzeniem MPiPS z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym³⁸. We współpracy z tymi organizacjami podejmowane były działania mające na celu profilaktykę, edukację, wsparcie oraz kształtowanie świadomości społeczności lokalnej na temat niepełnosprawności o możliwych form pomocy. W ramach programów prowadzone były m.in. rehabilitacja, warsztaty rozwoju umiejętności psychospołecznych oraz aktywności twórczej oraz działania informacyjne, poradnictwo i szkolenia dla osób niepełnosprawnych i ich rodzi. W 2011 r. ogłoszono trzy otwarte konkursy ofert, w wyniku których zawarto 21 umów, ponadto na wniosek organizacji podpisano siedem umów z pominięciem otwartego konkursu. Z oferty skorzystało 2.238 bezpośrednich beneficjentów, cztery projekty skierowane były do szerokiego grona odbiorców. W 2012 r. ogłoszono sześć otwartych konkursów ofert, w wyniku których zawarto 36 umów, ponadto na wniosek organizacji podpisano 14 umów z pominięciem otwartego konkursu. Z oferty skorzystało 8.100 bezpośrednich beneficjentów, jeden projekt skierowany był do szerokiego grona odbiorców. W 2013 r. ogłoszono trzy otwarte konkursy ofert, w wyniku których zawarto 26 umów, ponadto na wniosek organizacji podpisano 15 umów z pominięciem otwartego konkursu. Z oferty skorzystało 6.822 bezpośrednich beneficjentów, cztery projekty skierowane były do szerokiego grona odbiorców.

dowód: akta kontroli str. 640-648, 649-652

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto 3 umowy³⁹ dotyczące zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych, zawartych na podstawie art. 26e ust. 1 *ustawy o rehabilitacji*, podpisane z pracodawcami na podstawie wniosku złożonego do Prezydenta Wrocławia. Łączna kwota zwróconych kosztów wynikająca z badanych umów wynosiła 660,2 tys. zł, co stanowiło 27,12% kosztów zwróconych z tego tytułu w objętym kontrolą okresie (2 434,2 tys. zł).

³⁷ Według danych statystycznych (vide statystyka PFRON) dofinansowanie kształtowało się w granicach od 10 do 55,5 tys. zł.

³⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 172 ze zm.

³⁹ Nr WZD-N.8412.3.5.2012, zawarta w dn. 07.05.2012 r. (kwota zwrotu kosztów 200 000,00 zł), nr WZD-N.8412.6.2012, zawarta w dn. 01.06.2012 r. (kwota zwrotu kosztów 199 959,50 zł) oraz nr WZD-N.8412.11.2012, zawarta w dn. 04.07.2012 r. (kwota zwrotu kosztów 260 196,10 zł).

W wyniku badania ustalono, że w przypadku objętych badaniem umów: [1] osoby zatrudnione na podstawie umowy były zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne albo poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu; [2] otrzymano zabezpieczenie zwrotu otrzymanych środków w postaci aktów notarialnych o poddaniu się egzekucji przez dłużnika; [3] przedstawiano kopie umów o pracę zawartych z osobami zatrudnionymi na refundowanych stanowiskach, orzeczenia potwierdzające ich niepełnosprawność, zestawienia poniesionych kosztów podlegających refundacji oraz kopie dowodów ich poniesienia; [4] refundacje objęły udokumentowane koszty zakupu wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (przedstawione w terminie 7 dni od dnia poniesienia ostatniego z tych kosztów), a zwrotowi nie podlegały koszty poniesione przed dniem zawarcia umów; [5] zwrot kosztów poprzedziło uzyskanie pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku, poprzedzonej terminowym wnioskiem o jej wydanie; [6] wnioski zostały sprawdzone pod względem rachunkowym i formalnym; [7] Urząd nie stwierdził nieprawidłowości w złożonych wnioskach; [8] we wszystkich przypadkach Prezydent Wrocławia poinformował pracodawcę o rozpatrzeniu wniosku i wezwał go do negocjacji, w tym w dwóch z trzech przypadków zbadanych umów terminowo (tj. w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku); [9] negocjacje zakończyły się w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, a umowy podpisane zostały w terminie 14 dni od zakończenia negocjacji warunków umowy; [10] umowy zawierały zobowiązanie Prezydenta Wrocławia do wypłaty refundacji w kwocie ustalonej w wyniku negocjacji; [11] umowy zawierały m.in. zobowiązanie pracodawcy do: poniesienia wskazanych w umowie kosztów oraz zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, której dotyczy refundacja w terminie trzech miesięcy od dnia zawarcia umowy, udokumentowania realizacji umowy na wezwanie udzielającego refundacji, umożliwienia wykonania czynności polegającej na zweryfikowaniu prawidłowości realizacji warunków umowy w czasie jej obowiązywania, informowania o wszelkich zmianach dotyczących realizacji umowy w terminie siedmiu dni od dnia wystąpienia tych zmian, rozliczenia otrzymanej refundacji w terminie określonym w umowie, zwrotu otrzymanej refundacji oraz odsetek od refundacji naliczonych od dnia jej otrzymania w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wezwania do zapłaty lub ujawnienia naruszenia chociażby jednego z warunków umowy, zabezpieczenia zwrotu kwoty refundacji; [12] w przypadku dwóch z trzech umów objętych badaniem⁴⁰ przekazywano transze refundacji na rachunek bankowy wskazany we wniosku w terminie 14 dni od dnia przedstawienia przez pracodawcę pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy dotyczącej wyposażonego stanowiska pracy, natomiast w przypadku jednej umowy⁴¹ terminowo przekazano dwie z trzech transz refundacji; [13] refundacje nie zostały wypłacone pracodawcy w wysokości niższej lub wyższej od należnej; [14] w przypadku dwóch z trzech badanych⁴² umów przeprowadzono weryfikację prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania (stwierdzono, że stanowiska zostały utworzone zgodnie z warunkami określonymi w umowie), natomiast w przypadku jednej umowy⁴³ do dnia przeprowadzenia badania⁴⁴ nie przeprowadzono co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu

⁴⁰ WZD-N.8412.3.5.2012, WZD-N.8412.11.2012.

⁴¹ WZD-N.8412.6.2012.

⁴² WZD-N.8412.3.5.2012, WZD-N.8412.6.2012.

⁴³ WZD-N.8412.11.2012.

⁴⁴ Tj. 15.09.2014 r.

Miejskiego Wrocławia, a wówczas Kierownik Zespołu ds. Osób Niepełnosprawnych, zawierająca umowy z pracodawcami w imieniu Prezydenta Wrocławia na mocy udzielonego pełnomocnictwa⁴⁵ wyjaśniła jednak, że zgodnie ze aktualnym harmonogramem, wizytacja dot. sposobu realizacji tej umowy zaplanowana jest na miesiąc październik 2014 r.

dowód: akta kontroli str. 135-146, 459-461, 477-480, 506-508, 539, 542-543, 640-641, 712-713

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z wymogiem § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS) z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁴⁶ (dalej: Rozporządzenie) umowa powinna w szczególności zawierać zobowiązanie starosty (prezydenta) do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania. Pomimo tego obowiązku żadna z objętych badaniem umów nie zawierała takiego zapisu. Z-ca Dyrektora WZD, a wówczas Kierownik WZD.N, zawierająca umowy z pracodawcami w imieniu Prezydenta Wrocławia na mocy udzielonego pełnomocnictwa⁴⁷ wyjaśniła, że treść zawieranych umów w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych skonstruowana została na podstawie przepisów art. 26e ustawy o rehabilitacji oraz ww. Rozporządzenia. W treści tego rodzaju umów Prezydent Wrocławia zabezpieczył m.in. możliwość przeprowadzania weryfikacji prawidłowości realizacji przez pracodawcę postanowień umowy poprzez nałożenie na pracodawcę zobowiązania do umożliwienia przeprowadzenia kontroli na każdym etapie jej realizacji. Z-ca Dyrektora Wydziału wskazała przy tym, że zapisy te pozwalają jednocześnie Prezydentowi Wrocławia na wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. Rozporządzenia. Ponadto wyjaśniła, iż przywołane Rozporządzenie wymienione jest jako podstawa prawna przedmiotowych umów w § 11 ust. 2 umów, który wskazuje, iż w sprawach nieunormowanych umową zastosowanie mają m.in. przepisy Rozporządzenia. Wyjaśniła także, że Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych corocznie opracowuje harmonogramy planowanych kontroli/wizytacji w zakresie zawieranych i nadzorowanych przez Wydział umów, a z prowadzonych działań sporządzane są notatki służbowe, tym samym wskazała, iż w jej ocenie Prezydent Wrocławia wykonał wszelkie obowiązki wynikające wprost z przepisów przywołanego Rozporządzenia.

Zdaniem NIK przedstawione wyjaśnienia dotyczą zapisów jedynie umożliwiających Prezydentowi Wrocławia dokonania weryfikacji prawidłowości realizacji umów przez pracodawców. Ww. przepisy Rozporządzenia wskazują jednak wprost, iż zawierane umowy powinny zawierać w szczególności zobowiązanie (jako warunek konieczny), do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania, a nie przewidywać jedynie taką możliwość.

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki społecznej składając wyjaśnienia zadeklarowała także, iż w związku ze zgłoszonymi zastrzeżeniami treść umów zawieranych od dnia 17.09.2014 r. zostanie w tym zakresie zmieniona.

dowód: akta kontroli str. 137-138, 459-461, 468-476, 477-480, 481-487, 506-508, 509-516, 536-537, 538-540, 542-543

⁴⁵ Nr 16/II/1 - z dn. 01.02.2010 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 62 poz. 317.

⁴⁷ Nr 16/II/1 - z dn. 01.02.2010 r.

2. Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia starosta (prezydent) zobowiązany był poinformować na piśmie pracodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku przeznaczonego do realizacji na dany rok w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku (w przypadku pozytywnego rozpatrzenia, wraz z wezwaniem do negocjacji warunków umowy - § 5 ust. 3 ww. Rozporządzenia). W przypadku umowy WZD-N.8412.3.5.2012, zawartej w dn. 07.05.2012 r., termin ten przypadał na dzień 13.04.2012 r., jednakże pracodawca otrzymał pisemną informację o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, zawierającą wezwanie do negocjacji w dniu 17.04.2012 r. (tj. 4 dni po terminie określonym Rozporządzeniem). Z-ca Dyrektora WZD wyjaśniła, że zgodnie z treścią notatki służbowej sporządzonej przez pracownika merytorycznego w dniu 13.04.2012 r., pracownik kontaktował się telefonicznie z wnioskodawcą, informując o sposobie rozpatrzenia wniosku i uzgadniając sposób doręczenia pisma w tej sprawie, a pracodawca zgłosił się do siedziby Wydziału w dniu 17.04.2012 r., i stąd też wynika data sporządzenia pisma informującego o rozpatrzeniu wniosku. Z-ca Dyrektora wyjaśniła także, że data ta nie miała wpływu na termin przeprowadzenia negocjacji, które odbyły się w dniu 25.04.2012 r. Jak wynika z treści ww. notatki, podczas rozmowy telefonicznej pracodawca zwrócił się z wnioskiem, aby nie przysyłać na jego adres informacji o sposobie rozpatrzenia złożonego przez niego wniosku, motywując ten fakt zmianami organizacyjnymi w prowadzonej przez niego firmie i deklarując, że po pismo zgłosi się osobiście do dnia 20.04.2012 r.

NIK zwraca jednak uwagę, iż § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia bezwzględnie nakazuje pisemne poinformowanie pracodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku przeznaczonego do realizacji na dany rok w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku.

Ponadto, Z-ca Dyrektora Wydziału zadeklarowała, iż w związku z ujawnionym uchybieniem z pracownikiem merytorycznym zostanie przeprowadzona rozmowa dyscyplinująca, dotycząca zachowania najwyższej staranności przy realizacji powierzonych zadań.

dowód: akta kontroli str. 137-138, 459-461, 462-466, 467, 468-476, 536-537, 538-541

3. W przypadku umowy WZD-N.8412.6.2012, zawartej w dn. 01.06.2012 r., dla jednego stanowiska pracy (pracownik gospodarczo-porządkowy) opinia Państwowej Inspekcji Pracy (o której mowa w § 8 ww. Rozporządzenia) wpłynęła do Urzędu w dniu 10.08.2012 r. Departament Spraw Społecznych, Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych Urzędu Miejskiego Wrocławia przekazał do Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego Wrocławia wniosek o przekazanie środków finansowych z tytułu zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy w dn. 13.08.2012 r. Jednakże faktyczne przekazanie środków z rachunku Urzędu na rachunek pracodawcy nastąpiło w dn. 28.08.2012 r., tj. 4 dni po terminie przypadającym na dzień 24.08.2012 r. (co wynika z § 9 ust. 1 ww. Rozporządzenia). Dotyczyło to zwrotu kosztów w wys. 50 tys. zł. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wyjaśniła, że w związku z brakiem szczegółowych informacji dotyczących przyczyn zaistniałego opóźnienia wypłaty WZD (w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych) zwrócił się do Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego Wrocławia o udzielenie wyjaśnień. Nadmieniała także, że pracodawca nie występował do WZD z roszczeniem o zapłatę odsetek z tytułu opóźnienia wypłaty środków. Na podstawie analizy dokumentacji oraz wyjaśnień stwierdzono, iż przyczyną opóźnienia w realizacji płatności był brak konkretnej daty dokonania przelewu na wniosek o przekazanie środków. W pierwszej kolejności realizowano te płatności, które miały sprecyzowany termin. Dyrektor Wydziału Finansowego poinformowała, iż „pracownik przygotowujący płatności został pouczone

o konieczności zwracania szczególnej uwagi na terminy płatności, a w przypadku braku wskazanego terminu (...) o obowiązku jego ustalenia z pracownikiem merytorycznym". Ponadto Z-ca Dyrektora WZD poinformowała, że zostanie wprowadzony nowy wzór wniosku, uwzględniający ostateczny termin dokonania wpłaty środków na rachunek bankowy odbiorcy.

dowód: akta kontroli str. 137-138, 477-480, 481-487, 493-494, 495-496, 497, 536-537, 538-540, 544-550

Ocena częściowa

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

5. Skuteczność sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazywanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

5.1. Wydatki ponoszone w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej, realizowane przez WZD były zgodne z założeniami Rady Powiatu oraz corocznymi zarządzeniami Prezydenta Miasta. Środki przekazywane przez PFRON według algorytmu, były wydawkowane na cele i w wysokościach ustalonych w uchwałach budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, tj. zgodnie z art. 44, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸. Wszystkie poniesione wydatki w latach 2011-2013 zostały zaewidencjonowane w systemie księgowym (dz. 853) oraz wykazane w sprawozdaniach⁴⁹ zarówno dochodów (środki pozyskane z PFRON), jak i wydatków. Kwoty niewykorzystane zostały zwrócone na konto PFRON. Szczegółowy sposób wydatkowania środków został omówiony w rozdziałach 2, 3 i 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

dowód: akta kontroli str. 204-361, 362-398, 399-456, 655-672, 696-698

5.2. PFRON w ramach przydziału środków, według algorytmu, na rehabilitację zawodową i społeczną, jednocześnie, wraz z kwotą główną przekazywał również środki związane z obsługą zadań w wysokości 2,5% kwoty na te zadania⁵⁰. WZD nie kalkulował kosztów obsługi zadań, natomiast wykazywał wyłącznie koszty ponoszone bezpośrednio na realizację zadań określonych w chwałach RM i zarządzeniach Prezydenta Wrocławia. W kosztach nie były uwzględnione wydatki ponoszone na wynagrodzenia (wraz z narzutami), wydatki eksploatacyjne (energia elektryczna, ciepła, zużycie wody, opłaty za budynki, ochronę, sprzątnięcie etc.) itp. W ewidencji księgowej (rozdz. 853130000 PFRON koszty obsługi realizacji zadań) wykazywano wyłącznie wydatki typu: wysyłka korespondencji, zakup specjalistycznych czasopism i kserokopiarki, artykuły biurowe i eksploatacyjne do urządzeń, koszty umów zleceń, zakup regałów itp. W 2011 r. koszty te wyniosły 46,2 tys. zł, tj. 2,38% kwoty przekazanej na realizację zadań, w 2012 r. - 35,6 tys. zł, tj. 0,95%, a w 2013 r. - 55,6 tys. zł, tj. 2,08% kwoty na realizację zadań z PFRON. W wymienionych latach wykazane przez WZD koszty obsługi wykonywanych zadań, były zatem niższe od kwoty otrzymanej na ten cel ze środków PFRON. Różnica została zwrócona na rachunek PFRON.

dowód: akta kontroli str. 640-641, 673-677

5.3. W badanym okresie w WZD w zakresie rehabilitacji zawodowej, na podstawie upoważnień wydanych przez Prezydenta Miasta Wrocławia, zawierane były umowy dot. zwrotu kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikom

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁹ Rb-27S roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-28S roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

⁵⁰ Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym, środki Funduszu przypadające danej jednostce powiększa się o faktycznie poniesione koszty obsługi zadań realizowanych przez samorząd, jednak nie więcej niż o 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. (Dz. U. z 2003 r. Nr 88, poz. 808 ze zm.)

niepełnosprawnym (art. 26d *ustawy o rehabilitacji*). W latach 2011-2013 zawarto umowy dotyczące odpowiednio: 28 osób (koszt rzeczywisty 109,5 tys. zł), 37 osób (koszt rzeczywisty 185,6 tys. zł) oraz 36 osób (koszt rzeczywisty 199,8 tys. zł). W wydziale zawierano także umowy dot. wyposażania stanowisk pracy osób niepełnosprawnych (art. 26e *ustawy o rehabilitacji*). W latach 2011-2013 zawarto umowy dotyczące odpowiednio: 9 stanowisk (koszt rzeczywisty 353,4 tys. zł), 28 stanowisk (koszt rzeczywisty 1 307,6 tys. zł) oraz 17 stanowisk (koszt rzeczywisty 773,2 tys. zł). Zawierano także umowy dot. rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wkładu do spółdzielni socjalnej. W badanych latach zawarto umowy z odpowiednio: 29 osobami (koszt rzeczywisty 834,3 tys. zł), 25 osobami (koszt rzeczywisty 1 017,7 tys. zł) oraz 12 osobami (koszt rzeczywisty 500 tys. zł).

W ramach organizacji szkoleń (art. 40 *ustawy o rehabilitacji*), z których skorzystało sześć osób, wydawkowano w 2011 r. 10,5 tys. zł. W latach 2012-2013 nie organizowano szkoleń (przyczyny rezygnacji przedstawiono w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Badaniem objęto 6 umów z dwóch rodzajów wydatków (po 3 umowy) o najwyższej wartości, po jednej z każdego roku objętego kontrolą. W tym umowy: [1] zawarte w związku ze zwrotem dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych na podstawie rozporządzenia MPiPS z dnia 11 marca 2011 r. (Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.): WZD.ZON.8441.1.2.2011 z dn. 29.04.2011 r. (kwota zwrotu kosztów: 75,5 tys. zł), WZD-N.8441.1.3.2012 z dn. 02.04.2012 r. (kwota zwrotu kosztów: 128,3 tys. zł) oraz WZD-N.8441.1.2013 z dn. 01.03.2013 r. (kwota zwrotu kosztów: 149,8 tys. zł)⁵¹; [2] zawarte w związku z przyznaniem osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, na podstawie rozporządzenia MPiPS z dnia 17 października 2007 r. (Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.): WZD-N.845.51.7.2011 z dn. 08.12.2011 r. (wartość środków wypłaconych: 50 tys. zł), WZD-N.845.79.6.2012 z dn. 24.10.2012 r. (wartość środków wypłaconych: 48,9 tys. zł) oraz WZD-N.845.4.6.2013 z dn. 07.03.2013 r. (wartość środków wypłaconych: 50 tys. zł)⁵².

W wyniku badania umów zawartych w związku ze zwrotem dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych stwierdzono, że umowy te zawierały: [1] zobowiązanie udzielającego środki do zwrotu kosztów w kwocie wynikającej z negocjacji; [2] zobowiązanie pracodawcy do poniesienia kosztów wskazanych w umowie; [3] zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, zarejestrowanej jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu, której dotyczy zwrot w terminie 3 miesięcy od dnia zawarcia umowy, której przedmiotem jest zwrot kosztów; [4] udokumentowania realizacji umowy na udzielającego środków; [5] umożliwienia wykonania przez udzielającego środki czynności polegających na zweryfikowaniu prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania; [6] informowania o wszelkich zmianach dotyczących realizacji umowy w terminie 7 dni od dnia wystąpienia tych zmian; [7] rozliczenia otrzymanego zwrotu kosztów w terminie i sposób określony w umowie. Ponadto umowy, których przedmiotem był zwrot kosztów określały maksymalną liczbę godzin przeznaczonych miesięcznie przez zatrudnionego pracownika na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu. Umowy zawarte były w formie pisemnej, a ich zmiana wymagała takiej formy. Każdorazowo miesięczny

⁵¹ Kwota zwrotu kosztów z badanych umów (353,6 tys. zł) wynosiła 71,45% kwoty zwrotu ogółem w kontrolowanym okresie (494,9 tys. zł).

⁵² Wartość środków wypłaconych z badanych umów (148,9 tys. zł) wyniosła 6,33% wartości środków wypłaconych w kontrolowanym okresie (2 352 tys. zł).

wniosek o refundację rzeczywistych kosztów był weryfikowany przed przekazaniem zwrotu. We wszystkich przypadkach stwierdzono prawidłowe i terminowe rozliczenie środków.

W wyniku badania umów zawartych w związku z przyznaniem osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej stwierdzono, że umowy te zawierały: [1] zobowiązanie udzielającego środki ich wypłaty w kwocie ustalonej w wyniku negocjacji; [2] zobowiązanie wnioskodawcy do przeznaczenia środków na cel określony w umowie; [3] prowadzenia działalności nieprzerwanie przez okres co najmniej 24 miesiące, z uwzględnieniem okresów choroby, powołania do odbycia zasadniczej lub zastępczej służby wojskowej lub korzystania ze świadczenia rehabilitacyjnego; [4] udokumentowania umowy na wezwanie udzielającego środków; [5] umożliwienia wykonania przez udzielającego środków czynności polegających na zweryfikowaniu prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania; [6] informowania o wszelkich zmianach dotyczących realizacji umowy w terminie 7 dni od dnia wystąpienia tych zmian; [7] rozliczenia otrzymanych środków w terminie określonym w umowie [8] zwrotu otrzymanych środków oraz odsetek od środków naliczonych od dnia ich otrzymania w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie 3 miesiące od dnia otrzymania wezwania starosty do zapłaty lub ujawnienia naruszenia co najmniej jednego z warunków umowy; [9] zabezpieczenia zwrotu kwoty środków. Umowy zawarto w formie pisemnej, a jej zmiany wymagały takiej formy. We wszystkich przypadkach przeprowadzono wizytacje w celu stwierdzenia prawidłowości wykonywania umowy, podczas których nie stwierdzono uwag. We wszystkich przypadkach stwierdzono prawidłowe i terminowe rozliczanie środków.

dowód: akta kontroli str. 640-641, 709-711, 714, 552, 565

5.4. W badanym okresie zlecano podmiotom zewnętrznym wykonanie zadań ze środków PFRON. Dotyczyło to zlecenia zadań rehabilitacji społecznej fundacjom i organizacjom pozarządowym (art. 36 *ustawy o rehabilitacji*). W latach 2011-2013 wydatkowano na ten cel odpowiednio: 632,2 tys. zł, 1 231,4 tys. zł oraz 1 198,4 tys. zł.

Badaniu poddano 3 sprawy o najwyższej wartości, po jednej z każdego roku objętego kontrolą: [1] umowa zawarta 26.07.2011 r. nr D/WZD/1046/11/2011⁵³ (na wartość dotacji 128 tys. zł); [2] umowa zawarta 23.05.2012 r. nr D/WZD/1153/6/2012⁵⁴ (na wartość dotacji 110 tys. zł); [3] umowa zawarta 02.04.2013 r. nr D-PFRON/WZD/1285/5/2013⁵⁵ (na wartość dotacji 142 tys. zł)⁵⁶.

W wyniku badania stwierdzono, że: [1] zadania zlecono podmiotom wyłonionym w drodze konkursu; [2] uczestniczące w konkursach podmioty były fundacjami lub organizacjami pozarządowymi; [3] podmioty realizowały zadania wymienione w § 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 7.02.2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom i organizacjom pozarządowym (Dz. U. Nr 29, poz. 172); [4] Urząd przy rozpatrywaniu ofert oceniał możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację; [5] oceniano przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania

⁵³ O wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Rehabilitacja Zawodowa i Społeczna Osób Niepełnosprawnych Zlecana Ze Środków PFRON – II Edycja. Prowadzenie kampanii informacyjnych na rzecz integracji osób niepełnosprawnych i przeciwdziałaniu ich dyskryminacji

⁵⁴ O wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Rehabilitacja Zawodowa i Społeczna Osób Niepełnosprawnych Zlecana Ze Środków PFRON – I Edycja (1153). Nauka samodzielnego życia w mieszkaniu treningowym.

⁵⁵ O wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Rehabilitacja Zawodowa i Społeczna Osób Niepełnosprawnych Zlecana Ze Środków PFRON – I Edycja (1285). Inkluzja poprzez kulturoterapię.

⁵⁶ Wartość dotacji z badanych umów (380 tys. zł) wyniosła 12,41% wartości dotacji udzielonych w kontrolowanym okresie (3 062 tys. zł).

publicznego w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; [6] oceniano proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja miała realizować zadanie publiczne; [7] uwzględniano analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne. Ponadto Urząd dokonywał kontroli i oceny zadania w szczególności efektywności, rzetelności i jakości jego wykonania oraz prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania.

dowód: akta kontroli str. 578, 640-641, 702-708

5.5. W kontrolowanym okresie w Urzędzie Miejskim Wrocławia nie było przeprowadzanych kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania środków PFRON przeprowadzanych przez jednostki zewnętrzne, w tym Fundusz. Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego Wrocławia nie przeprowadzał w latach 2011-2013 kontroli w zakresie prawidłowości wydatkowania środków PFRON. Przeprowadzona w WZD w 2013 r. kontrola (przez Wydział Kontroli UM)⁵⁷ związana z przestrzeganiem procedur związanych z udzielaniem pomocy publicznej nie obejmowała prawidłowości wydatkowania środków PFRON na gruncie przepisów obowiązujących w tym zakresie, tj. m.in. rozliczania środków przekazanych wg algorytmu czy skuteczności lub efektywności zadań realizowanych na rzecz niepełnosprawnych (w trakcie kontroli stwierdzono, że pomoc publiczna, w tym ramach środków PFRON, w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia udzielana była jedynie przez WZD, stwierdzone incydentalne uchybienia zostały wyeliminowane przez pracowników Wydziału w trakcie trwania kontroli, w związku z czym nie sformułowano zaleceń pokontrolnych).

dowód: akta kontroli str. 147-148, 149-150, 151, 152

5.6. W okresie objętym kontrolą WZD wykonywał sukcesywny nadzór powiązany z kontrolami i wizytacjami. Odbływały się one bezpośrednio u beneficjentów. Wydział, poprzez m.in. comiesięczną refundację kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikom niepełnosprawnym, posiada aktualną wiedzę nt. utrzymania stanowisk pracy jak również prowadzenia działalności gospodarczej. Informacje uzyskane z Oddziału ZUS we Wrocławiu, w trybie art. 29, ust.1 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸ (dalej: *ustawa o NIK*), potwierdzają dane posiadane przez WZD.

dowód: akta kontroli str. 649-652, 653-654, 688-694, 728-738

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z wymogami § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b Rozporządzenia MPiPS z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej⁵⁹ oraz § 15 ust. 1 pkt 1 lit b) rozporządzenia MPiPS z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych⁶⁰ (dalej: „Rozporządzenia”) umowa powinna w szczególności zawierać zobowiązanie starosty (Prezydenta) do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania. Pomimo tego obowiązku,

⁵⁷ Nr WKN-KPZ.1712.25.2013.

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

⁵⁹ Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.

⁶⁰ Dz. U. Nr 62, poz. 316 ze zm.

żadna z objętych badaniem sześciu umów⁶¹ nie zawierała takiego zapisu. Z-ca Dyrektora WZD, a wówczas Kierownik WZD.N, zawierająca umowy z pracodawcami w imieniu Prezydenta Wrocławia na mocy udzielonego pełnomocnictwa⁶² wyjaśniła, że w przypadku umów: WZD-N.845.51.7.2011, WZD-N.845.79.6.2012, WZD-N.845.4.6.2013 w ich treści Prezydent Wrocławia zabezpieczył m.in. możliwość przeprowadzania weryfikacji prawidłowości realizacji postanowień umowy poprzez nałożenie na otrzymującego środki do umożliwienia przeprowadzenia kontroli na każdym etapie jej realizacji. Zastępcą Dyrektora Wydziału wskazała przy tym, że zapisy te pozwalają jednocześnie Prezydentowi Wrocławia na wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. Rozporządzenia. Ponadto wyjaśniła, iż przywołane Rozporządzenie wymienione jest jako podstawa prawna przedmiotowych umów w § 7, który wskazuje, iż w sprawach nieunormowanych umową zastosowanie mają m.in. przepisy Rozporządzenia. Wyjaśniła także, że Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych corocznie opracowuje harmonogramy planowanych kontroli/wizytacji w zakresie zawieranych i nadzorowanych przez Wydział umów, a z prowadzonych działań sporządzane są notatki służbowe, tym samym wskazała, iż w jej ocenie Prezydent Wrocławia wykonał wszelkie obowiązki wynikające wprost z przepisów przywołanego Rozporządzenia. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki społecznej składając wyjaśnienia zadeklarowała także, iż w związku ze zgłoszonymi zastrzeżeniami treść umów zawieranych od dnia 25.09.2014 r. zostanie w tym zakresie zmieniona. W odniesieniu do umów: WZD.ZON.8441.1. 2.2011, WZD-N.8441.1.3.2012 oraz WZD-N.8441.1.2013 Zastępca Dyrektora WZD wyjaśniła, że wprowadzie § 15 ust. 1 pkt 1 lit. b). rozporządzenia MPiPS, jako jeden z elementów, które powinna zawierać umowa wskazuje zobowiązanie starosty do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę w czasie obowiązywania umowy, to w przypadku umów zawieranych na podstawie przepisu art. 26d, jego zastosowanie byłoby bezzasadne. Swoje stanowisko uzasadniła faktem, że wypłata kwot refundacji wynagrodzeń pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu, dokonywana jest na podstawie kompletu dokumentów, potwierdzających rzeczywiste koszty poniesione przez Pracodawcę. Nadmieniała również, iż ani obowiązujące przepisy, ani zawierana na ich podstawie umowa, nie upoważniają starosty do przeprowadzania badania innych dokumentów, niż te przedstawiane comiesięcznie przez pracodawcę i stanowiące podstawę refundacji kosztów. Ponadto pracodawca zobowiązany jest do dokumentowania realizacji umowy, która powinna być zabezpieczona i archiwizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także do udostępniania tej dokumentacji na wezwanie Prezydenta Wrocławia, który zastrzegł sobie również prawo do przeprowadzania weryfikacji prawidłowości realizacji warunków umowy, w czasie jej obowiązywania. W przypadku stwierdzenia rażących uchybień w realizacji niniejszej umowy przez pracodawcę, udzielający środków w umowach tego rodzaju zastrzega sobie również prawo do wypowiedzenia umowy w trybie natychmiastowym, bez prawa pracodawcy do odszkodowania. Tym samym prawidłowość realizacji umowy i cel wynikający z przepisu art. 26d *ustawy o rehabilitacji* zostały osiągnięte. Zdaniem NIK przedstawione wyjaśnienia dotyczą zapisów jedynie umożliwiających Prezydentowi Wrocławia dokonania weryfikacji prawidłowości realizacji umów przez pracodawców. Ww. przepisy Rozporządzeń wskazują jednak wprost, iż zawierane umowy powinny zawierać w szczególności zobowiązanie (jako warunek konieczny), do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków

⁶¹ WZD-N.845.51.7.2011 z dn. 08.12.2011 r., WZD-N.845.79.6.2012 z dn. 24.10.2012 r., WZD-N.845.4.6.2013 z dn. 07.03.2013 r., WZD.ZON.8441.1.2.2011 z dn. 29.04.2011 r., WZD-N.8441.1.3.2012 z dn. 02.04.2012 r. oraz WZD-N.8441.1.2013 z dn. 01.03.2013 r.

⁶² Nr 16/II/1- z dn. 01.02.2010 r.

umowy przez pracodawcę w czasie jej obowiązywania, a nie przewidywać jedynie taką możliwość.

dowód: akta kontroli str. 137-138, 552, 553-564, 565, 566-577, 699-700, 715-717

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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:

1. Powierzenie wykonywania zadań finansowanych ze środków PFRON powiatowemu urzędowi pracy w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej oraz Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej we Wrocławiu w części dotyczącej rehabilitacji społecznej, a także dostosowanie regulaminu organizacyjnego UM Wrocławia do norm ustalonych w art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o rehabilitacji*.
2. Ustalanie docelowych wartości mierników realizacji zadań, w celu sprawdzania skuteczności osiągania zakładanych celów rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.
3. Wprowadzenie do umów z beneficjentami zobowiązania Prezydenta Wrocławia do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji umów we wszystkich przypadkach, w których wymóg ten przewidziano rozporządzeniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 20 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler
Grzegorz Fikus
młodszy inspektor k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis