



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-017-04/2014

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 – Wykorzystywanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler/Kontroler/Kontroler Cezary Mazik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89622 z dnia 19 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Lubinie, ul. Kilińskiego 12b, 59-300 Lubin (dalej: Starostwo)

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Myrda, Starosta Lubiński (dalej: Starosta)¹

(dowody: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Starostwa w zakresie wykorzystania środków PFRON.

Powyższą ocenę uzasadnia pozytywnie oceniona: [1] realizacja zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej, wynikających z 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*³ (dalej: *ustawa o rehabilitacji*), tj. zadań określonych w wyniku diagnozy społecznej dla powiatu lubińskiego (dalej: Powiat); [2] rzetelność sprawdzania wykorzystywania przez beneficjentów przyznanych im środków;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast: [1] naruszenia zasady legalności działania poprzez wykonywanie trzech zadań finansowanych ze środków PFRON przez Departament Edukacji i Spraw Społecznych Starostwa, mimo że zadania te zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* zadania te powinien wykonywać Powiatowy Urząd Pracy w Lubinie; [2] braku wszystkich wymaganych⁴ zapisów w umowach z beneficjentami; [3] nieprawidłowego wyznaczania przez Starostwo terminów usunięcia braków we wnioskach składanych przez beneficjentów.

¹ Od 28.06.2012 r., wcześniej w okresie od 02.10.2010 r. do 28.06.2012 r. Starostą Lubińskim był Pan Tadeusz Kielan.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁴ Przepisami § 6 ust. 2 rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

- z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 194, poz. 1403),
- z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 62, poz. 317).

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 Starostwo w latach 2011-2013 realizowało zadania Powiatu z zakresu następujących form rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁵:

- udzielania osobom niepełnosprawnym jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w zakresie określonym w art. 12a *ustawy o rehabilitacji*,
- dofinansowania osobom niepełnosprawnym prowadzącym działalność gospodarczą albo własne lub dzierżawione gospodarstwo oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności w zakresie określonym w art. 13 *ustawy o rehabilitacji*,
- dokonywania zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej na warunkach określonych w art. 26e *ustawy o rehabilitacji*.

Realizacja powyższych zadań wynikała z regulaminu organizacyjnego Starostwa oraz „Powiatowej Strategii rozwiązywania problemów społecznych w powiecie lubińskim na lata 2011-2015”⁶ (dalej: Strategia) i „Powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2012-2015”⁷ (dalej: Program), stanowiących powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 35a ust. 1 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*.

(dowody: akta kontroli str. 10-95; 293-312)

Zarówno w Strategii, jak i w Programie ustalono cel główny oraz cele szczegółowe w zakresie działań na rzecz osób niepełnosprawnych, a także priorytetowe zadania Powiatu ukierunkowane na realizację ww. celów. W Strategii za cel główny w tym zakresie przyjęto „Wyrównanie szans osób niepełnosprawnych”⁸, a za cel szczegółowy w zakresie rehabilitacji zawodowej „Ograniczenie zjawiska wykluczenia zawodowego osób niepełnosprawnych, przygotowanie osób niepełnosprawnych do wejścia na rynek pracy”⁹. W przypadku Programu cel główny zdefiniowano jako „Poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez wyrównywanie szans dostępu tych osób do wszystkich obszarów życia społeczno-zawodowego”, a cel szczegółowy w zakresie rehabilitacji zawodowej jako „Tworzenie warunków integracji zawodowej oraz pobudzanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych”. Zawarta w obu dokumentach diagnoza oparta była o przeprowadzone na potrzeby opracowania tych dokumentów badania, analizę potrzeb osób niepełnosprawnych, spotkania zespołów i konsultacje z jednostkami oraz przedstawicielami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych. Cele i przypisane im zadania do zrealizowania w obu dokumentach były spójne ze sobą.

(dowody: akta kontroli str. 10-80; 244-246)

1.2. W oparciu o kwotę środków przyznanych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) dla Powiatu wynikającą z podziału wg. algorytmu¹⁰ Starostwo dokonywało analizy potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w danym roku w oparciu o dane za rok poprzedni. Analizy

⁵ Kolejne dwie formy rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych: 1] Szkolenia i przekwalifikowania zawodowe osób niepełnosprawnych oraz 2] Staże i przygotowania zawodowe osób niepełnosprawnych były realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Lubinie.

⁶ Załącznik do Uchwały Nr VI/48/2011 Rady Powiatu w Lubinie z dnia 11.02.2011 r.

⁷ Załącznik do Uchwały nr XXIV/178/2012 z dnia 29.03.2012 r.

⁸ Cel strategiczny nr 9.

⁹ Cel operacyjny 9.3.

¹⁰ Przyznawanych na podstawie art. 48 ust. 1 *ustawy o rehabilitacji*.

dokonywano na podstawie ilości i wartości wniosków z zakresu rehabilitacji zawodowej zrealizowanych oraz niezrealizowanych przez Starostwo. Zadania na które przeznaczano środki PFRON podlegały opiniowaniu przez Powiatową Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych przy Staroście (dalej: PSRONS). Następnie zgodnie z art. 35a ust. 3 *ustawy o rehabilitacji*, Rada Powiatu podejmowała uchwały określając zadania, na które w danym roku mogą być przeznaczone środki PFRON oraz powierzała ich wykonanie Zarządowi Powiatu, którego uchwały określały szczegółowy podział środków.

(dowody: akta kontroli str. 96-166; 248)

Starostwo za pośrednictwem PSRONS posiadało dane o liczbie osób niepełnosprawnych w Powiecie, uzyskane na podstawie ilości orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wydawanych przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności i informacji o liczbie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lubinie (dalej: PUP).

(dowód: akta kontroli str. 438-439)

1.3. Stopień zaspokojenia potrzeb realizowanych zadań rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ustalano w oparciu o liczbę złożonych w danym roku wniosków przez osoby niepełnosprawne oraz pracodawców chcących zatrudnić osoby niepełnosprawne. Wskaźnik ten w latach 2011-2013 kształtował się następująco:

- rok 2011¹¹:
 - o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (art. 26e *ustawy o rehabilitacji*) – 56,25%¹²,
 - o jednorazowe dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a *ustawy o rehabilitacji*) – 26,31%¹³,
 - o dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13 *ustawy o rehabilitacji*) – 100%¹⁴,
- rok 2012¹⁵:
 - o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (art. 26e *ustawy o rehabilitacji*) – 71,42%¹⁶,
 - o *ustawy o rehabilitacji* jednorazowe dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a *ustawy o rehabilitacji*) – 56,25%¹⁷,
- rok 2013¹⁸:
 - o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (art. 26e *ustawy o rehabilitacji*) – 72,72%¹⁹,
 - o jednorazowe dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a) – 60%²⁰,
 - o dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13 *ustawy o rehabilitacji*) – 100%²¹.

¹¹ W 2011 r. brak złożonych wniosków w zakresie • przystosowania tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla osób, stosownie do ich niepełnosprawności, w zakresie określonym w art.26 ust.1 pkt.1 *ustawy o rehabilitacji*.

¹² Zrealizowano 9 z 16 złożonych wniosków.

¹³ Zrealizowano 5 z 19 złożonych wniosków.

¹⁴ Zrealizowano 2 wnioski, w tym jeden przeszedł na 2012 r.

¹⁵ W 2012 r. brak złożonych wniosków w zakresie przystosowania tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla osób, stosownie do ich niepełnosprawności, w zakresie określonym w art. 26 ust.1 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji* oraz wniosków o dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego - art. 13 *ustawy o rehabilitacji* (1 wniosek przeszedł z 2011 r.).

¹⁶ Zrealizowano 10 z 14 wniosków.

¹⁷ Zrealizowano 9 z 16 wniosków.

¹⁸ W 2013 r. brak złożonych wniosków w zakresie przystosowania tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla osób, stosownie do ich niepełnosprawności, w zakresie określonym w art.26 ust.1 pkt.1 *ustawy o rehabilitacji*.

¹⁹ Zrealizowano 8 z 11 złożonych wniosków.

²⁰ Zrealizowano 6 z 10 złożonych wniosków.

(dowody: akta kontroli str. 81-95; 248-249)

Spośród 39 niezrealizowanych wniosków w latach 2011-2013, 17 (43,59% wszystkich) nie zostało zrealizowanych z powodu braku środków²², 15 (38,46%) z powodu odrzucenia przez Starostwo²³, a w siedmiu przypadkach (17,95%) wnioskodawcy sami zrezygnowali nie podając powodów lub podając powody inne niż kwota przyznanej refundacji. Wnioski rozpatrzone negatywnie z powodu braku środków nie były przesuwane na rok następny, wnioskodawca musiał złożyć nowy wniosek. W przypadku wystąpienia błędów formalnych wnioskodawcy byli wzywani do ich usunięcia.

(dowody: akta kontroli str. 325-332; 450-457)

1.4. Wszystkie realizowane przez Starostwo działania, dofinansowane ze środków przyznawanych z PFRON według algorytmu, mieściły się w zadaniach określonych jako sposób osiągnięcia celów z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych zapisanych w Strategii i Programie, tj. w działaniach zmierzających do wyrównania szans i aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Największe kwoty były przeznaczane na działanie, o którym mowa w art. 26e ustawy o rehabilitacji, tj. zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej. Na ten cel w latach 2011-2013 wydatkowano ze środków PFRON 785,8 tys. zł, co stanowiło 61,62% wszystkich środków. Drugą pod względem wielkości kwotę przeznaczono na zadanie o którym mowa w art. 12a ustawy o rehabilitacji, tj. dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej. Na ten cel w latach 2011-2013 wydatkowano ze środków PFRON łącznie 480,0 tys. zł, co stanowiło 37,64% wszystkich wypłaconych środków. Ostatnim zadaniem na które przeznaczano środki PFRON było zadanie o którym mowa w art. 13 ustawy o rehabilitacji, tj. dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego. Z tego tytułu w latach 2011-2013 wypłacono 9,4 tys. zł, co stanowiło 0,74% wszystkich środków. Nie przeznaczano środków na zadanie o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, tj. przystosowanie tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla osób, stosownie do ich niepełnosprawności, w zakresie określonym. Powodem takiego stanu rzeczy był brak zainteresowania ze strony pracodawców tą formą rehabilitacji zawodowej²⁴.

(dowody: akta kontroli str. 19-95; 167-168; 248-249)

W latach 2011-2013 wykorzystano 78%-100% środków przeznaczonych na dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego²⁵. Niewykorzystane środki z tego tytułu w latach 2011-2012 wyniosły łącznie 0,8 tys. zł. Z tej formy rehabilitacji zawodowej skorzystali wszyscy chętni. Dla pozostałych dwóch form rehabilitacji zawodowej wykorzystywano całość zaplanowanych środków. Ogółem zawarto 50 umów o dofinansowanie w ramach środków PFRON, z tego: 1] 27 umów dotyczyło zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej; 2] 20 umów dotyczyło jednorazowego dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej; 3] trzy umowy dotyczyły dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego.

(dowody: akta kontroli str. 81-95; 167-168; 335-336)

²¹ Zrealizowano 1 wniosek.

²² W tym 4 z powodu braku środków; 6 z powodu niedostatecznej ilości środków PFRON i małego wkładu własnego wnioskodawcy oraz 7 przypadków gdy wnioskodawcy sami zrezygnowali z powodu przyznania zbyt małej kwoty refundacji.

²³ Siedem z powodu braku szans na powodzenie przedsięwzięcia, pięć pozostawiono bez rozpatrzenia zgodnie z przepisami prawa oraz trzy z innych niewymienionych wcześniej powodów.

²⁴ W latach 2011-2013 nie wpłynął do Starostwa ani jeden wniosek w tym zakresie.

²⁵ O którym mowa w art. 13 ustawy o rehabilitacji.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przepis art. 35a *ustawy o rehabilitacji* stanowi, że zadania, o których mowa w ust. 1, pomimo, iż należą do grupy zadań własnych²⁶ wykonywanych przez samorząd powiatowy, mogą być realizowane wyłącznie przez określone w przepisach ustawy jednostki organizacyjne powiatu, tj. powiatowe urzędy pracy (w zakresie art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji*).

W przypadku Starostwa część zadań przejął Departament Edukacji i Spraw Społecznych (vide: pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Według wyjaśnień Starosty, wynika to z jego odpowiedzialności za środki PFRON oraz z realizacji tych zadań nieprzerwanie przez Starostwo od 1999 r.

Przepisy, o których mowa wyżej (art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji*) 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*²⁷, 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. 1²⁸ oraz art. 36 ust. 1²⁹ *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. 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 zespolonej przykładem jednostki, której zakres podmiotowy określa odrębna ustawa jest PUP, działający na podstawie *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³⁰. Choć PUP należy do jednostki organizacyjnej powiatu i jego szczegółowe zadania określone zostały w odrębnych przepisach ustawy³¹, 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 Departament Edukacji i Spraw Społecznych Starostwa.

(dowody: akta kontroli str. 9-18; 243-244; 293-312)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Starostwo pomimo realizacji w latach 2011-2013 tylko 56,25% - 72,72% złożonych wniosków o zwrot kosztów tworzenia stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych, w zakresie przewidzianym w art. 26e *ustawy*

²⁶ 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.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

²⁸ Stosownie, do którego w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

²⁹ Stosownie do którego organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

³¹ Vide: Komentarz do art. 6 *ustawy o samorządzie powiatowym*, Jagoda Joanna. Baza Lex.

o rehabilitacji, oraz realizacji tylko 26,31% - 60% wniosków o dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej na warunkach określonych w art. 12a ustawy o rehabilitacji, poza środkami przyznanymi z PFRON, nie pozyskiwało i nie przekazywało innych środków na te cele.

(dowody: akta kontroli str. 167-168; 249)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie rzetelności ustalania zapotrzebowania na poszczególne rodzaje udzielanej pomocy oraz dostosowywania zakresu realizowanych zadań do zidentyfikowanych potrzeb.

2. Stosowane metody pomiaru efektywności wykorzystania środków i zaspokojenia potrzeb beneficjentów, a także sposoby doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz analiza ponoszonych kosztów.

Opis stanu faktycznego

2.1. Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego³². Stosowane przez Starostwo metody pomiaru realizacji zadań umożliwiają sprawdzenie skuteczności osiągania ustawowych celów rehabilitacji w okresach obowiązywania umów³³. Efektem wykorzystania przyznawanych przez Starostwo środków z PFRON w latach 2011-2013 była aktywizacja zawodowa i uzyskanie lub utrzymanie zatrudnienia dla:

- 26 osób w wyniku zwrotu pracodawcy kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (art. 26e ustawy o rehabilitacji),
- 20 osób w wyniku dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a ustawy o rehabilitacji),
- czterech osób w wyniku dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13 ustawy o rehabilitacji).

Ponadto w wyniku wykorzystania środków z zakresu rehabilitacji zawodowej, będących w dyspozycji PUP:

- 36 osób niepełnosprawnych zostało skierowane na staże, z czego siedem podjęło pracę,
- 20 osób niepełnosprawnych zostało skierowanych na szkolenia, po których pięć osób podjęło pracę.

(dowody: akta kontroli str. 81-95; 239-240, 247-248; 325-332; 437)

2.2 W latach 2011-2013 Powiat przeznaczył na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych wyłącznie środki pochodzące z PFRON wynikające z podziału wg. algorytmu. I tak:

- Starostwo – 1 275,2 tys. zł³⁴, z czego:
 - o 785,8 tys. zł³⁵ na zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (art. 26e ustawy o rehabilitacji),
 - o 480,0 tys. zł³⁶ na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a ustawy o rehabilitacji),

³² Art. 8 ust.1 ustawy o rehabilitacji.

³³ Poprzez kontrolę realizacji umów, w tym przedstawienie zaświadczenia o wyrejestrowaniu niepełnosprawnego z rejestru PUP oraz kontrolę odprowadzenia składek ZUS i trwania działalności gospodarczej lub okresu zatrudnienia u pracodawcy.

³⁴ 1 661,1 tys. zł w okresie lat 2010-2013.

³⁵ 1 056,9 tys. zł w okresie lat 2010-2013.

³⁶ 594,8 tys., zł w okresie lat 2010-2013.

- o 9,4 tys. zł³⁷ na dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13 *ustawy o rehabilitacji*).
- PUP – 210,4 tys. zł, z czego:
 - o 190,7 tys. zł na staże dla osób niepełnosprawnych,
 - o 19,7 tys. zł na szkolenia zawodowe dla osób niepełnosprawnych.

(dowody: akta kontroli str. 167-168; 239-240)

Wydatkowane przez Starostwo na przestrzeni lat 2010-2013 środki z PFRON najwyższe nominalnie były w roku 2012³⁸, kiedy stanowiły 147% środków przeznaczonych na te cele w roku 2010, a najniższe w roku 2013³⁹, kiedy stanowiły 75% środków wykorzystanych w roku 2010. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo spadku wartości przeznaczonych środków na rehabilitację zawodową, w roku 2013 wskaźnik realizacji wniosków był najwyższy z kontrolowanego przez NIK okresu⁴⁰.

(dowody: akta kontroli str. 167-168; 249)

2.3. Koszt refundacji ze środków PFRON będących w dyspozycji Starostwa do utworzenia jednego stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej w latach 2011 – 2013 wynosił przeciętnie:

- 30,2 tys. zł⁴¹ przy zwrocie kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, refundowanym na podstawie art. 26e *ustawy o rehabilitacji*,
- 24,0 tys. zł⁴² przy podejmowaniu działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne w zakresie refundowanym zgodnie z art. 12a *ustawy o rehabilitacji*.

Z 17 niezrealizowanych w tym okresie wniosków z powodu niedostatecznej ilości środków, w 11 dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych wnioskowano średnio refundację w wysokości 42,3 tys. zł, a w 6 dotyczących jednorazowego dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej wnioskowano średnio o 40,3 tys. zł.

W latach 2012-2013 przeznaczono więcej środków na refundację kosztów podjęcia działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne (art. 12a *ustawy o rehabilitacji*) niż w roku 2011. Jednocześnie w latach 2011-2013 corocznie zmniejsza się ilość środków przeznaczanych na zwrot kosztów wyposażenia stanowiska prac dla osób niepełnosprawnych (art. 26e *ustawy o rehabilitacji*).

(dowody: akta kontroli str. 167-168; 247-248; 325-332; 450-457)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie stosowanych metody pomiaru efektywności wykorzystania środków i zaspokojenia potrzeb beneficjentów, a także sposobu doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

³⁷ Tyle samo także w okresie lat 2010-2013.

³⁸ Ogółem 565,85 tys. zł.

³⁹ Ogółem 290,32 tys. zł.

⁴⁰ Lata 2011 – 2013, wskaźniki opisane szerzej w pkt 1.

⁴¹ Minimalnie 12,0 tys. zł, maksymalnie 50,0 tys. zł.

⁴² Minimalnie 10,0 tys. zł, maksymalnie 35,0 tys. zł.

3. Przestrzeganie norm i obowiązków dotyczących wykorzystania środków przekazanych przez PFRON, przeznaczanych na rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

3.1. Środki PFRON przekazywane według algorytmu Powiatowi były wydatkowane na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Powiatu, o których mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji. Każdorazowa zmiana kwot przeznaczonych na poszczególne rodzaje rehabilitacji była zatwierdzana przez Radę Powiatu, a przeniesienie i zmiana kwot w ramach zadań rehabilitacji zawodowej było dokonywane, na mocy delegacji zawartej w uchwale Rady Powiatu, przez Zarząd Powiatu. I tak:

- w 2011 r. dokonano trzykrotnej zmiany uchwały Rady Powiatu w zakresie zwiększenia i zmiany podziału kwoty przeznaczonej na rehabilitację społeczną i zawodową oraz trzykrotnej zmiany uchwały Zarządu Powiatu w zakresie szczegółowego rozdysponowania środków PFRON na poszczególne zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej.
- w 2012 r. dokonano jednokrotnej zmiany uchwały Rady Powiatu w zakresie zmiany podziału kwoty przeznaczonej na rehabilitację społeczną i zawodową oraz pięciokrotnej zmiany uchwały Zarządu Powiatu w zakresie szczegółowego rozdysponowania środków PFRON na poszczególne zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej;
- w 2013 r. dokonano jednokrotnej zmiany uchwały Rady Powiatu w zakresie zmiany podziału kwoty przeznaczonej na rehabilitację społeczną i zawodową oraz czterokrotnej zmiany uchwały Zarządu Powiatu w zakresie szczegółowego rozdysponowania środków PFRON na poszczególne zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej.

Powyższe zmiany były dokonywane na podstawie analiz bieżącego wydatkowania środków na realizację poszczególnych zadań oraz ilości złożonych wniosków, w celu właściwego i celowego wykorzystania otrzymanych środków.

(dowody: akta kontroli str. 96-168; 438-439)

3.2. Na próbie pięciu umów o najwyższych wartościach dofinansowania w zakresie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej ustalono, że umowy zawierały dziewięć z dziesięciu elementów wymaganych w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁴³ (dalej: rozporządzenie w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia).

Natomiast na próbie pięciu umów o najwyższych wartościach dofinansowania w zakresie jednorazowego dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej, ustalono, że umowy zawierały 10 z 11 elementów wymaganych § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej⁴⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej).

(dowody: akta kontroli str. 337-378; 386-430)

⁴³ Dz. U. z 2011 r. Nr 62, poz. 317.

⁴⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 194, poz. 1403.

3.3. Na próbie trzech wniosków i umów o najwyższej kwocie zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych, zawartych na podstawie art. 26e *ustawy o rehabilitacji* ustalono, że tryb udzielania pomocy beneficjentom był zgodny z rozporządzeniem w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia.

(dowody: akta kontroli str. 379-384; 386-413)

3.4. Starostwo w przypadku udzielenia pomocy polegającej na jednorazowym dofinansowaniu na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej (art. 12a *ustawy o rehabilitacji*) oraz dofinansowaniu oprocentowania kredytu bankowego (art. 13 *ustawy o rehabilitacji*) weryfikowało rozpoczęcie oraz kontynuowanie działalności gospodarczej poprzez kontrole w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez wnioskodawcę oraz wymóg przedstawiania przez niego okresowo dokumentacji potwierdzającej prowadzenie działalności gospodarczej⁴⁵.

(dowody: akta kontroli str. 252; 337-338; 437)

3.5. Dokumentacja sześciu na 19 niezrealizowanych wniosków za rok 2011 obejmowała siedem pism z wezwaniem o uzupełnienie wniosku w terminie 7 dni od doręczenia pisma lub bez podania terminu.

(dowody: akta kontroli str. 448-464)

3.6. Na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez Starostwo z zakresu rehabilitacji zawodowej otrzymano z PFRON maksymalną kwotę przewidzianą na ten cel art. 48 ust. 1 pkt 4 *ustawy o rehabilitacji* (2,5% środków wykorzystywanych na realizację zadań), tj. w 2011 r. – 10,5 tys. zł, w 2012 r. – 14,1 tys. zł i w 2013 r. – 6,0 tys. zł. W trakcie kontroli ustalono, że koszty obsługi tych zadań, uwzględniając tylko niektóre wydatki (na materiały biurowe oraz nagrody uznaniowe dla pracowników obsługujących zadania PFRON), we wszystkich latach były wyższe od ww. kwot przekazanych na obsługę zadań ze środków PFRON.

(dowody: akta kontroli str. 167-168; 251-252; 440-441)

3.7. W latach 2011-2013 Starostwo nie zlecało innym jednostkom wykonywania zadań finansowanych ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 252)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie wyłonione do badania umowy były niezgodne z przepisem § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej, albo z przepisem § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia, w zakresie braku w ww. umowach zobowiązania Starosty do co najmniej jednokrotnego zweryfikowania prawidłowości realizacji warunków umowy przez wnioskodawcę, w czasie obowiązywania umowy. Mimo braku tego zapisu w umowie Starostwo, za zgodą beneficjentów realizowało takie kontrole. Podczas trwania kontroli Starosta poinformował kontrolera NIK o decyzji wprowadzenie do umów z beneficjentami takiego zapisu, począwszy od września 2014 r. Wykonanie tej decyzji kontroler sprawdził w umowach zawartych w wymienionym miesiącu.
2. W wezwaniach o uzupełnienie wniosku nie wyznaczano terminu lub wyznaczano termin 7-dniowy od doręczenia pisma, co było niezgodne z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej oraz § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia,

⁴⁵ Wpis do właściwego rejestru działalności gospodarczej, dowody opłacenia składek ZUS za wybrane okresy oraz zeznania podatkowe potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej za rok poprzedni.

które nakazują wyznaczyć termin 14-dniowy. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na rozstrzygnięcie wnioskowanej sprawy, bowiem wnioskodawcy uzupełnili wnioski. Tym samym niekompletność wniosku nie była powodem ich niezrealizowania. Według wyjaśnień Starosty nieprawidłowe terminy stosowano z powodu krótszego niż trzy miesiące okresu wydatkowania środków, o które wnioskowano lub z powodu pomyłki.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zakresie przestrzegania norm i obowiązków dotyczących wykorzystania środków przekazanych przez PFRON, przeznaczanych na rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁴⁶, wnosi o:

1. Powierzenie wykonywania zadań rehabilitacji zawodowej finansowanych ze środków PFRON Powiatowemu Urzędowi Pracy, a także dostosowanie regulaminu organizacyjnego Starostwa do norm ustalonych w art. 35a ust. 2 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji*.
2. Wyznaczanie beneficjentom PFRON 14 dniowego terminu uzupełnienia wniosków, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej oraz § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia.

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
Cezary Mazik
Inspektor k.p.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

.....
Podpis

.....
Podpis