



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-023-07/2014/P/14/047

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/047 – Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Anna Loppe, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91688 z dnia 8 września 2014 r. Anna Rudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91668 z dnia 21 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sosnowcu ² , 41-200 Sosnowiec, ul. Zwycięstwa 20, REGON
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Górski, Prezydent Miasta Sosnowca (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że Urząd w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2011-2013 prawidłowo i zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej oraz zarządzeniami Prezydenta Miasta w Sosnowcu wykorzystał środki PFRON przekazane na realizację zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Prawidłowo ustalono zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy a zidentyfikowane potrzeby zaspokajano w miarę środków przekazanych przez PFRON. Przy udzielaniu pomocy przestrzegano obowiązujących w tym zakresie norm prawnych.

Równocześnie stwierdzono, że Urząd realizował część zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, które zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴, należą do kompetencji powiatowego centrum pomocy rodzinie i powiatowego urzędu pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie przez zapotrzebowania na poszczególne rodzaje udzielanej pomocy oraz dostosowywanie zakresu realizowanych zadań do zidentyfikowanych potrzeb

Opis stanu faktycznego

1.1 Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 6 listopada 2013 r. w Urzędzie realizował Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej, a od 7 listopada 2013 r. do dnia kontroli NIK⁵ - Wydział Zdrowia. Zadania te obejmowały:

1) opracowanie i realizację powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej, zawodowej i zatrudniania

¹ Zwanego dalej „PFRON” lub „Funduszem”.

² Zwany dalej „Urzędem”.

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

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm., dalej zwana „ustawą o rehabilitacji”

⁵ Tj. 6 października 2014 r.

- oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych (art. 35a ust.1 pkt 1a, b i c powołanej wyżej ustawy),
- 2) współpracę z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej (art. 35a ust.1 pkt 6 powołanej wyżej ustawy),
 - 3) zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osobom niepełnosprawnym fundacjom i organizacjom pozarządowym (art. 35a ust. 1 pkt 9c ww. ustawy),
 - 4) dofinansowanie:
 - sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych (art. 35a ust. 1 pkt 7b ww. ustawy),
 - zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów (art. 35a ust. 1 pkt 7c ww. ustawy),
 - likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych (art. 35a ust. 1 pkt 7d ww. ustawy),
 - 5) przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej (art. 35a ust. 1 pkt 9a),
 - 6) zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej oraz zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikom niepełnosprawnym w pracy⁶ oraz (art. 35a ust. 1 pkt 9b).

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 239, 245-246, 249, 258, 261, 267-268, 271-282)

„Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w Sosnowcu na lata 2011-2014”⁷, został opracowany przez Wydział Zdrowia Urzędu Miejskiego i przyjęty uchwałą Nr 144/IX/2011 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 30 czerwca 2011 r. W Programie określono priorytety, cele i kierunki działań na rzecz niepełnosprawnych mieszkańców Miasta⁸. Zawarto w nim również, m.in. dane statystyczne dotyczące liczby osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności.

NIK zauważa, że w Programie nie określono hierarchii najważniejszych problemów osób niepełnosprawnych i hierarchii działań nakierowanych na ich rozwiązanie. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Program jest dokumentem ramowym zawierającym główne zadania, wynikające z przepisów ustawy o rehabilitacji, przyjęte do realizacji przez samorząd powiatowy. *Z uwagi na wnioskowy tryb realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej hierarchia potrzeb i problemów jest określana w dokumentach przyjmujących zadania do realizacji na dany rok (uchwała Rady Miejskiej) oraz planach podziału środków PFRON na poszczególne zadania.*

(dowód: akta kontroli str. 8, 15-62)

1.2. Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy dla niepełnosprawnych w latach 2011-2013 w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej, według wyjaśnienia Z-cy Prezydenta Miasta, definiowano na podstawie złożonych wniosków w latach wcześniejszych, zainteresowania wynikającego z zapytań osób niepełnosprawnych w punkcie konsultacyjnym prowadzonym przez Wydział Zdrowia. Wyjaśnił ponadto, że Urząd dysponował informacjami o liczbie osób

⁶ Miasto realizowało to zadanie tylko w 2012 r.

⁷ Zwany dalej „Programem”.

⁸ Priorytety: 1. Likwidacja barier w dostępie do informacji dla osób niepełnosprawnych, 2. Umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w rynku pracy, 3. Wyrównywanie szans w zakresie dostępu do edukacji, 4. Zapewnienie wsparcia osobom niepełnosprawnym w społeczności lokalnej, 5. Rozwój usług komunalnych i infrastruktury Miasta z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych.

niepełnosprawnych w Sosnowcu wyłącznie z danych szacunkowych GUS, bez uwzględnienia rodzaju niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 60-63)

1.3. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb ustalano jako procent osób otrzymujących pomoc w stosunku do osób składających wnioski o jej przyznanie.

Zaspokojenie zapotrzebowania osób niepełnosprawnych na poszczególne rodzaje pomocy w latach 2011-2013 kształtowało się następująco :

- rehabilitacja społeczna:
 - dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: 92,9%, 99,2% i 94,8%,
 - dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych: 56,7%, 59,1% i 34,1%,
 - dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych: 90,9% w 2012 r., a spośród 15 i 9 wniosków złożonych w roku 2011 i 2013 żaden nie został załatwiony pozytywnie gdyż nie przeznaczono środków na ten cel,
 - zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom i organizacjom pozarządowym: 88,9%, 100% i 55,6%,
- rehabilitacja zawodowa:
 - zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikom niepełnosprawnym w pracy: w 2011 r. nie przeznaczono na ten cel środków, w 2012 r. potrzeby zrealizowano w 100% a w 2013 r. negatywnie rozpatrzono 11 złożonych wniosków,
 - przyznawanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej: 57,1%, 83,3% i 100%,
 - zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej: 87,5%, 83,3% i 57,7%.

Niedobór środków finansowych PFRON był jedną z przyczyn odmowy udzielenia dofinansowania w przypadku następujących zadań: rozpoczęcia działalności gospodarczej, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, dofinansowania sportu, kultury, rekreacji i turystyki, oraz zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów pracy.

(dowód: akta kontroli str. 60-66)

Niezrealizowane wnioski w danym roku były uwzględniane w latach kolejnych jako niezaspokojone potrzeby i dofinansowywane po aktualizacji danych w nich zawartych.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: „(...) W sytuacji, w której środki finansowe na danym zadaniu zostały wykorzystane, a potrzeby w złożonych wnioskach nie zostały zaspokojone tutaj. Urząd zawieszał postępowanie w sprawie rozpatrzenia danego wniosku do momentu uzyskania finansowania poprzez przesunięcie z innych zadań. Powyższa procedura dotyczyła wyłącznie osób fizycznych i jedynie zadań wrażliwych tj. dofinansowania przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz likwidacji barier funkcjonalnych w zakresie zaspokojenia podstawowych czynności życiowych”.

(dowód: akta kontroli str. 179)

W okresie objętym kontrolą Miasto pozyskało na finansowanie zadań związanych z rehabilitacją osób niepełnosprawnych dodatkowe środki finansowe w kwotach:

- 74,1 tys. zł w 2012 r. na rehabilitację społeczną w ramach pilotażowego programu „Aktywny samorząd”,

- 487, 6 tys. zł w 2013 r. na rehabilitację społeczną w ramach programu „Aktywny samorząd” oraz 221,2 tys. zł na rehabilitację zawodową (zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy) osób niepełnosprawnych w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami” w obszarze G.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 63-64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2011 – 2013 Urząd Miasta realizował zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych należące do kompetencji Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sosnowcu⁹ i Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu¹⁰.

Zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy o rehabilitacji do obowiązków MOPS należała realizacja m.in. zadań wymienionych w art.35a ust. 1 pkt 1a i 1c, pkt 6, 9c, 7b, 7c, 7d i 7e, a do właściwości PUP w myśl art. 35a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy należały zadania określone w art. 35a ust 1 pkt 1b i 1c, 9a (w zakresie określonym w art. 12a ustawy o rehabilitacji), 9b (w zakresie wynikającym z art.26d i 26e ustawy o rehabilitacji). W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 6 listopada 2013 r. ww. zadania realizował Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej, a od 7 listopada 2013 r. do dnia kontroli NIK - Wydział Zdrowia.

W konsekwencji zarówno MOPS jak i PUP wykonywały tylko część ustawowych obowiązków wynikających z art. 35a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji.

Zastępca Prezydenta Miasta w złożonym wyjaśnieniu podał m.in. „(...) *Zmiany ustawowe w art. 35a dotyczące organizacji realizacji zadań były analizowane w tut. Urzędzie w zakresie bezpośredniego wpływu na obsługę niepełnosprawnego mieszkańca oraz zagrożeń, wynikających z reorganizacji zadań (...)*”. Analizy te zdaniem Z-cy Prezydenta Miasta wykazały, że podział zadań pomiędzy Urząd Miejski, MOPS i PUP nie wpłynęły negatywnie na jakość obsługi osób niepełnosprawnych z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo Wydziału Zdrowia Urzędu Miejskiego oraz MOPS, zasób kadrowy Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej gwarantuje profesjonalną i skuteczną realizację zadań, oraz że zadania z zakresu rehabilitacji społecznej dla osób niepełnosprawnych nie stanowią elementu systemu pomocy społecznej i umiejscowienie zadań tzw. „wrażliwych” w MOPS, może stygmatyzować osoby niepełnosprawne jako klientów pomocy społecznej.

Ponadto, jak podał dalej Z-ca Prezydenta, „tut. Urząd konsultował istniejący układ organizacyjny w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie i uzyskał informację, że wobec instrukcyjnego charakteru przepisu w art. 35a ust. 2 ustawy, podział zadań inny, niż wynikający wprost z ustawy jest suwerenną decyzją Prezydenta jako organu wykonawczego miasta na prawach powiatu”.

(dowód: akta kontroli str. 234-235)

NIK zwraca uwagę, że art. 35a ust 2 ustawy o rehabilitacji jednoznacznie dokonał podziału ustalonych przepisami tej ustawy zadań z zakresu rehabilitacji pomiędzy powiatowy urząd pracy i powiatowe centrum pomocy rodzinie, przypisując je do wyłącznej kompetencji właściwych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

⁹ Zwany dalej „MOPS”

¹⁰ Zwany dalej „PUP”

2. Stosowane metody pomiaru realizacji zadań

2.1. Miarą skuteczności realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej była liczba osób, które w związku z udzieloną pomocą podjęły zatrudnienie, tzw. wskaźnik zatrudnienia. W zakresie rehabilitacji społecznej stosowano metody analizy i pomiaru skuteczności poszczególnych rodzajów pomocy poprzez określenie stosunku liczby złożonych wniosków do liczby wniosków zrealizowanych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą. Przyjęte rozwiązania uwzględniały cele rehabilitacji zawodowej i społecznej określone w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 67-70, 73, 75, 81, 83, 89, 91, 139-144)

2.2. W poszczególnych latach okresu 2011 r. – 2013 r. stopień wykorzystania środków PFRON, przekazanych wg algorytmu na zadania realizowane przez Urząd wynosił odpowiednio: 99,4%, 98,7% i 99,7%.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej wykorzystano następujące kwoty:

- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, technicznych i w komunikowaniu się w latach 2011- 2013: 384,8 tys. zł, 474,5 tys. zł, i 236,5 tys. zł. W ramach udzielonej pomocy przystosowano pomieszczenia sanitarno-higieniczne i inne do potrzeb 89 osób niepełnosprawnych, 85 osób niepełnosprawnych wyposażono w urządzenia ułatwiające funkcjonowanie (np. podnośniki, pochylnie, łóżka elektryczne), 83 osoby wyposażono w komputery a 90 w program udźwiękwiający telefon komórkowy (dla osób z dysfunkcją wzroku,
- dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych: 27,1 tys. zł. Zadanie to realizowane było tylko w 2012 r. W zorganizowanych imprezach o charakterze kulturalnym, turystycznym i rekreacyjnym wzięło udział 395 osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze w latach 2011 – 2013: 607,1 tys. zł 1.008,2 tys. zł i 804,7 tys. zł. Z tej formy pomocy skorzystało ponad 2500 osób, którym dofinansowano zakup m.in. aparatów słuchowych, wózków inwalidzkich, protez kończyn górnych i dolnych, pionizatorów sprzętu rehabilitacyjnego i środków pomocniczych,
- zlecenie fundacjom i organizacjom pozarządowym zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych w latach 2011- 2013: 45,7 tys. zł, 86,0 tys. zł i 31,9 tys. zł. W ramach zleconych zadań zrealizowano 8 projektów wspierających rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych.

W okresie objętym kontrolą Miasto wykorzystowało również środki finansowe na rehabilitację społeczną, pozyskane na realizację programu celowego PFRON „Aktywny samorząd”: w 2012 r. w kwocie 74,1 tys. zł¹¹ i w 2013 r. - w kwocie 487,7 tys. zł¹².

Kwoty wykorzystane na realizację przez Urząd zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej pochodziły w 100% ze środków PFRON przekazanych wg algorytmu i kształtowały się następująco:

- przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2011 – 2013: 188,5 tys. zł, 335,5 tys. zł i 40,0 tys. zł. Wykorzystane środki pozwoliły na zaktywizowanie 19 osób niepełnosprawnych,

¹¹ Programem objęto 33 osoby niepełnosprawne.

¹² Moduł I - dofinansowano uczestnictwo w programie 48 osób niepełnosprawnych. Moduł II - dofinansowano koszty nauki na poziomie wyższym 87 niepełnosprawnym mieszkańcom Miasta.

- zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikom niepełnosprawnym w pracy: 28,3 tys. zł. Zadanie dofinansowywano tylko w 2012 r. Ze środków pokryto koszty zatrudnienia 13 osób, które pomagały w pracy 50 osobom niepełnosprawnym,
- zwrot pracodawcy kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych w latach 2011 - 2013: 411,3 tys. zł, 651,2 tys. zł i 451,4 tys. zł. Efektem tej formy pomocy było utworzenie 49 stanowisk pracy, a zatrudnienie podjęło 51 osób niepełnosprawnych.

W 2013 r. Miasto wykorzystało środki przekazane przez PFRON na realizację „Programu wyrównywania różnic między regionami II” obszar G w kwocie 221,2 tys. zł. W ramach realizacji ww. programu utworzono sześć stanowisk pracy, na których zatrudnionych zostało sześć niepełnosprawnych osób.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 65, 102-106)

W poszczególnych latach objętych kontrolą dokonywano zmian kwot środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań. Zmiany te wprowadzano stosownymi uchwałami Rady Miejskiej w celu dostosowania rozdysponowania środków na poszczególne zadania według faktycznych potrzeb.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja przeznaczenia środków PFRON na realizację celów, zadań i wydatków w części sfinansowanej w ramach pomocy udzielonej z innych środków publicznych. Nie został tym samym naruszony art. 48a ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 12-14)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 103 wnioski osób niepełnosprawnych o dofinansowanie zakupu wózków inwalidzkich. Wszystkie wnioski złożone w latach 2011 – 2012, tj. odpowiednio 16 i 36, zostały załatwione pozytywnie, a w 2013 r. dofinansowania udzielono 47 z 51 wnioskujących (92,2%).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że: *„(...) dofinansowanie do nabycia przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych udzielano w pierwszej kolejności dzieciom – w celu wspomagania ich wczesnego rozwoju oraz umożliwienia pobierania nauki oraz dorosłym osobom niepełnosprawnym – aktywnym zawodowo, tj. będącym w stanie zatrudnienia.*

Urząd dysponował informacjami o wysokości refundacji kosztów wózków inwalidzkich udzielanej w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i uwzględniał ją przy udzielaniu pomocy ze środków Funduszu. W okresie objętym kontrolą występowały wyłącznie sytuacje dofinansowania wózków inwalidzkich ze środków PFRON, przy jednoczesnym dofinansowaniu ich ze środków NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 172-174)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Skuteczność sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

3.1. Środki PFRON, przekazywane według algorytmu w latach 2011-2013, były wydatkowane na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Miejskiej w Sosnowcu oraz zarządzeniami Prezydenta Miasta, wydanymi na podstawie upoważnienia do określania wysokości środków finansowych i dokonywania zmian wydatków w poszczególnych zadaniach, udzielonego przez Radę Miejską w Sosnowcu w drodze podjętych uchwał.¹³

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 107-109, 119, 127, 138, 295-296)

¹³ Uchwała Nr 345/XXII/2012 z 29 marca 2012 r. i Nr 597/XXXIV/2013 z 28 lutego 2013 r.

Miasto w latach 2012-2013 pozyskało dodatkowe środki na realizację zadań w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. W związku z pozyskaniem tych środków nie zmieniono kwot i zakresów zadań objętych uchwałami Rady Miejskiej w Sosnowcu i zarządzeniami Prezydenta Miasta. Dodatkowe środki przeznaczone zostały na zadania uznane za priorytetowe przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 69-71, 108-109, 127, 138)

3.2. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne w zakresie wykorzystania przez Miasto środków przekazanych przez PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 145, 151, 158-161)

3.3. W latach 2011 – 2013, na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴, Prezydent Miasta zawarł 400 umów o wartości ogółem 1 436 tys. zł, określających warunki udzielenia pomocy.

Analiza pięciu umów¹⁵ wykazała, że zawierały one zapisy dotyczące m.in.: sposobu sprawowania kontroli wykorzystania środków PFRON, zobowiązania do przedłożenia dokumentów rozliczeniowych oraz dowodu pokrycia udziału własnego w kosztach zadania, sposobu rozliczenia oraz obowiązku złożenia kompletu dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków PFRON. Zawierały zatem zapisy wymagane § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie określenia zadań powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 162-170)

3.4. Koszty własne Miasta związane z obsługą zadań realizowanych ze środków PFRON w latach 2011-2013 były ustalane na podstawie kosztów osobowych.

Faktycznie poniesione koszty na obsługę zadań realizowanych przez Wydział Zdrowia Urzędu ze środków PFRON w latach 2011-2013 wynosiły: 205,7 tys. zł, 233,6 tys. zł i 252,2 tys. zł. Rozliczono natomiast ze środków PFRON odpowiednio w latach: 39,9 tys. zł, 63,4 tys. zł i 39,1 tys. zł. W stosunku do wykorzystanych środków PFRON na realizację zadań w kwocie: 1 637,4 tys. zł, 2 610,7 tys. zł i 1 564,5 tys. zł, rozliczone kwoty stanowiły 2,4 %, 2,4% i 2,5%. Nie przekroczono zatem limitu określonego w § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym¹⁶.

Wysokość środków PFRON przekazanych Miastu na realizację programów celowych¹⁷ nie przekraczała współczynników kosztów obsługi zadań określonych w poszczególnych programach.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 152, 187)

3.5. W okresie objętym kontrolą Miasto zawarło 21 umów z podmiotami zewnętrznymi (fundacjami i organizacjami pozarządowymi) na wykonanie zadań finansowanych ze środków PFRON. Zakres zleconych usług był zgodny z katalogiem zadań wymienionych w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym¹⁸.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. Nr 1190 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie określenia zadań powiatu”.

¹⁵ Umowy do szczegółowego badania dobrano w sposób losowy, w tym 3 umowy dotyczące likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na łączną kwotę 41 476 zł (tj. 3,4%), 1 umowę na dofinansowanie sprzętu rehabilitacyjnego na kwotę 2 000 zł (tj. 5,2%) oraz 1 umowę na dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych na kwotę 8 000 zł (28,1%).

¹⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.

¹⁷ „Aktywny samorząd” i „Program wyrównywania różnic między regionami” obszar G.

¹⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 172. Zlecono zadania na podstawie: § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 5 lit. a, pkt 9.

W 20 przypadkach Miasto powierzyło podmiotom zewnętrznym realizację zadań po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie¹⁹, a w jednym przypadku na podstawie art. 19a ww. ustawy.

W myśl art. 15 ust.1 pkt 1, 2 i 3 ww. ustawy przy rozpatrywaniu ofert oceniano możliwość realizacji zadania przez dany podmiot, przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania w odniesieniu do zakresu rzeczowego, proponowaną, jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób mających je realizować.

Przy rozpatrywaniu ofert uwzględniano również analizę i ocenę realizacji wcześniej zleconych zadań publicznych²⁰, stosownie do wymogów art. 15 ust.1 pkt 6 ww. ustawy. Dokonywano także kontroli i oceny realizacji powierzonych zadań, prawidłowości wykorzystania otrzymanych środków i rzetelności prowadzonej dokumentacji określonej w postanowieniach umów – zgodnie z art. 17 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 153-159, 171)

3.6 W przypadku udzielenia pomocy polegającej na jednorazowym dofinansowaniu rozpoczęcia działalności gospodarczej Urząd weryfikował w okresie objętym kontrolą przyszłe (po rozpoczęciu działalności) prowadzenie działalności gospodarczej. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta: *„Realizacja umowy zawartej pomiędzy wnioskodawcą a Prezydentem Miasta Sosnowca w sprawie udzielenia jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej na podstawie art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej (...) wymaga udokumentowania rozpoczęcia tej działalności poprzez przedstawienie przez wnioskodawcę zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Od połowy 2011 r. w związku ze zmianą przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wprowadzeniu „Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej” tut. Urząd ma wgląd do ww. ewidencji i przeprowadza czynności sprawdzające mające na celu ustalenie statusu prowadzonej działalności. Analogiczna weryfikacja prowadzenia działalności gospodarczej jest prowadzona w przypadku udzielania dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego na podstawie art. 13 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 194-196)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2011-2013 wysokość środków z PFRON przyznanych poszczególnym beneficjentom na dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych stanowiła odpowiednio: 63,7%, 61,8% i 66,7% kosztów przedsięwzięć, co było zgodne § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie określenia zadań powiatu. Udział środków własnych osób, które skorzystały z wsparcia wynosił w kolejnych latach 36,3 %, 38,2 % i 33,2 %.

Wysokość środków z PFRON na dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych przekazanych beneficjentom tylko w 2012 r. wynosiła 46,6% kosztów przedsięwzięć, co było zgodne z § 13 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 191)

4.2. W latach 2011-2013 udzielono dofinansowania na zadania realizowane przez Urząd wymienione w § 2 pkt 2 – 5 rozporządzenia w sprawie określenia zadań

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz.1118 ze zm.

²⁰ W przypadku 19 umów.

powiatu w wysokości ogółem odpowiednio: 991,9 tys. zł, 1 509,8 tys. zł i 1 041,2 tys. zł.

Analizy 15 wniosków²¹ osób niepełnosprawnych o dofinansowanie, po których rozpatrzeniu Miasto wydatkowało ogółem kwotę 58,2 tys. zł wykazała, że wszystkie wnioski były rozpatrzone w czasie od 2 do 26 dni. O sposobie ich rozpatrzenia wnioskodawcy zostali powiadomieni w terminie do 10 dni od dnia rozpatrzenia wniosku. Ww. terminy załatwiania wniosków były zgodne z określonymi w § 12 ust. 3a i 3b rozporządzenia w sprawie określenia zadań powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 193)

4.3 W latach 2011-2013 Miasto zawarło 55 umów²² dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, a łączna kwota dofinansowania wyniosła 1 735,2 tys. zł.²³ Badaniem objęto dokumentację dotyczącą trzech umów²⁴ na łączną kwotę dofinansowania 125,0 tys. zł. W wyniku analizy badanej dokumentacji ustalono, że:

- osoby zatrudnione na podstawie ww. umów były zarejestrowane w PUP jako bezrobotne albo poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu, co było zgodne z art. 26e ust. 1 ustawy o rehabilitacji,
- zabezpieczenie zwrotu otrzymanych na podstawie ww. umów środków, zgodnie z warunkami tych umów (§ 5 umów), nastąpiło w formie aktów notarialnych o poddaniu się egzekucji przez dłużnika, co było zgodne z wymogami zawartymi w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej²⁵,
- pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole prawidłowości realizacji warunków ww. umów przez pracodawców (§ 6 ust. 1 pkt 6 umów) w czasie ich obowiązywania, co było zgodne z § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia,
- w dokumentacji znajdowały się przedstawione przez pracodawców: kopie umów o pracę zawartych z osobami zatrudnionymi na refundowanych stanowiskach pracy, orzeczenia potwierdzające niepełnosprawność, zestawienia poniesionych kosztów podlegających refundacji oraz kopie dowodów ich poniesienia w terminie 7 dni o dnia poniesienia ostatniego z tych kosztów, co było zgodne z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia,
- refundacją objęto udokumentowane koszty zakupu lub wytworzenia wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, co było zgodne z § 2 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia,
- zwrotowi podlegały koszty poniesione po zawarciu ww. umów, zgodnie z art. 26e ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

Zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy na podstawie ww. umów, poprzedziło uzyskanie przez Urząd, pozytywnych opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu nowego stanowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku pracy lub o spełnieniu warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na tych stanowiskach. Było to zgodne z art. 26e ust. 5 ustawy o rehabilitacji. Dane w zakresie liczby, lokalizacji i nazw stanowisk pracy oraz zatrudnionych osób, wyszczególnione w ww. opiniach, były zgodne z danymi zawartymi we wnioskach i umowach o refundację.

(dowód: akta kontroli str. 198-231)

²¹ Próba dobrana w sposób losowy

²² W latach 2011-2013 odpowiednio: 14, 20 i 21.

²³ W latach 2011-2013 odpowiednio: 411 324 zł, 651 162 zł i 672 672 zł (w tym 221 000 zł z programu celowego PFRON).

²⁴ Dobrane według kryterium największej wartości, tj.: nr WZO.844.1.02.2011 z 6 maja 2011 r. - zwrot kosztów wyposażenia jednego stanowiska pracy do kwoty 36 000,00 zł, nr WZO.844.1.08.2012 z 4 maja 2012 r. - zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do kwoty 39 000,00 zł, nr WZO.844.1.13.2013 z 12 września 2013 r. - zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla 2 osób niepełnosprawnych do kwoty 50 000,00 zł.

²⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 317.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2011 – 2013 na zwrot kosztów wyposażenia 49 stanowisk pracy wydatkowano łącznie 1 513,9 tys. zł, a 564,0 tys. zł na jednorazowe dofinansowanie 19 osobom rozpoczęcia działalności gospodarczej. Wydatki te stanowiły 35,7 % kwoty...wykorzystanej na dofinansowanie realizowanych przez Urząd ośmiu zadań z zakresu rfehabilitacji społecznej i zawodowej w wysokości 5 812,7 tys. zł.

Średni koszt uzyskania zatrudnienia jednej osoby niepełnosprawnej wynosił:

- 30,7 tys. zł w przypadku zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy,
- 32,4 tys. zł w przypadku jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej

Wydatki na ww. dwa zadania w ocenie NIK były uzasadnione, gdyż w wyniku udzielonego dofinansowania zatrudnienie podjęło 70 osób niepełnosprawnych, tj. wszystkie osoby objęte tymi formami pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 70, 72-76, 80-85, 88-93)

W 2013 r. Miasto ponadto pozyskało w ramach „Programu wyrównania różnic między regionami” obszar G dodatkowe środki w wysokości 221 tys. zł, które zostały wykorzystane na utworzenie 6 nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 70, 197)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o **podjęcie działań zmierzających do zapewnienia podziału zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, dofinansowywanych ze środków PFRON, zgodnie z art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji.**

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

Katowice, dnia 4 listopada 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Doradca ekonomiczny
Halina Zapletal
Kontroler nadzorujący**

.....