



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.01.2022

**Pan**  
**Krzysztof Michałkiewicz**  
**Prezes Zarządu**  
**Państwowego Funduszu Rehabilitacji**  
**Osób Niepełnosprawnych**

Al. Jana Pawła II 13  
00-828 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.158.2022 z dnia 5 grudnia 2022 r.

P/22/032 Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy  
województw

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON lub Fundusz)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Michałkiewicz, Prezes Zarządu, od 15 listopada 2019 r. do nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Marlena Małag, Prezes Zarządu, od 20 grudnia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdopodobność ustalania oraz przekazywania środków samorządów województw. 2. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków.
Okres objęty kontrolą	2019-2021. Dla realizacji celów kontroli wykorzystano dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Sylwia Płuszevska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/43/2022 z 11 lipca 2022 r.; 2. Ewa Przywara, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/45/2022 z 13 lipca 2022 r.; 3. Anna Żarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/44/2022 z 11 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 Prezes Zarządu PFRON zgodnie z przepisami prawa<sup>3</sup> dokonywał obliczeń i podziału środków według algorytmu dla samorządów województw na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji. Organizacja systemu finansowania umożliwiała identyfikowanie potrzeb w tym zakresie, lecz mimo wzrostu w 2021 r. wydatków dla samorządów województw do 231 143 tys. zł (o 27,9% więcej w niż w 2019 r.), nie były one w pełni zaspokajane. W przypadku dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zgłaszanych potrzeb, a przy zadaniach zleczonych przez samorządy województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym – od 43,3% do 49,3%. Głównym beneficjentem środków według algorytmu są zakłady aktywności zawodowej<sup>4</sup>, których liczba na koniec 2021 r., w stosunku do 2019 r., wzrosła o 8,1% (do 133). Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w ZAZ na koniec 2021 r., w stosunku do 2019 r., zwiększyło się o 14,7% (do 6054). Jednak skuteczność aktywizacji

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.); dalej: ustawa o rehabilitacji oraz § 2-5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządów województw i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.); dalej: rozporządzenie w sprawie algorytmu.

<sup>4</sup> Dalej: ZAZ.

zawodowej prowadzonej przez ZAZ była niewielka, bowiem z osób niepełnosprawnych, które w latach 2019-2021 były w nich zatrudnione, tylko około 2% podjęło zatrudnienie poza nimi, co może wskazywać na niską efektywność zatrudnieniową oraz niedostosowanie prowadzonej przez ZAZ działalności do potrzeb rynku pracy. Tym samym w niewielkim stopniu osiągnięto cel aktywizacji zawodowej wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, tj. ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego. PFRON nie przeprowadzał ewaluacji ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania przez samorzady województw środków przekazywanych według algorytmu, co wymagałoby skorygowania przez Fundusz wzorów sprawozdań, do składania których zobowiązał samorzady.

Zarząd PFRON nie sprawował kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków finansowych przekazywanych samorządom województw, mimo dyspozycji w tym zakresie wynikającej z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji. Nie przeprowadzano kontroli kompleksowych z wymaganą czteroletnią częstotliwością. Dodać przy tym należy, że konieczność przeprowadzania nie rzadziej niż raz na cztery lata kontroli kompleksowych, wynika z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>5</sup>. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również żadnej kontroli problemowej, czy też sprawdzającej w samorządach województw. Nie przeprowadzano także kontroli w jednostkach korzystających ze środków PFRON uzyskanych z samorządów województw.

W sposób wadliwy i opieszale podjęto czynności w sprawie zwrotu kwoty 966,7 tys. zł z tytułu utraty przez organizatora ZAZ statusu ZAZ. Prezes Zarządu PFRON, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych samorządom województw na pokrycie kosztów obsługi realizowanych przez nie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji, nie weryfikował, czy kwoty te zostały faktycznie poniesione na ten cel.

PFRON przekazywał środki finansowe w terminie maksymalnie siedmiu dni od dnia złożenia przez samorząd województwa wniosku, jednak termin przekazywania zaliczek w styczniu utrudniał bieżące finansowanie realizowanych przez samorzady województw zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej<sup>6</sup>. W przypadku 12 samorządów województw środki według algorytmu zostały przekazane przez PFRON od dwóch do siedmiu dni przed wpływem sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach realizowanych ze środków PFRON (Sp-W)<sup>7</sup>, tj. niezgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie algorytmu i wbrew wytycznym PFRON zawartych w korespondencji kierowanej do samorządów województw. Kontrola złożonych wniosków o przekazanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Wn-W)<sup>8</sup> wykazała w przypadku 10 samorządów województw nierzetelną weryfikację wniosków.

---

<sup>5</sup> Dz. U. nr 53, poz. 586, dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1934; dalej: rozporządzenie w sprawie ZAZ.

<sup>7</sup> Dalej: wniosek Sp-W.

<sup>8</sup> Dalej: wniosek Wn-W.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Prawdliwość ustalania oraz przekazywania środków samorządom województw

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2021 PFRON, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, przekazywał m.in. samorządom województw środki na realizację określonych w ustawie zadań. Podziału środków dokonywano na podstawie rozporządzenia w sprawie algorytmu.

PFRON środki finansowe przeznaczone na realizację zadań przez samorzady województw i powiatowe ujmował w planie finansowym w pozycji pn. *przelewy redystrybucyjne*<sup>10</sup>. Na ich realizację zaplanowano razem z kosztami obsługi realizowanych zadań środki w łącznej wysokości 3 745 763 tys. zł (2019 r. – 1 044 700 tys. zł, 2020 r. – 1 248 802 tys. zł, 2021 r. – 1 452 261 tys. zł). Zarząd PFRON podejmował uchwały<sup>11</sup> w sprawie podziału środków finansowych Funduszu, według algorytmu, na realizację zadań dotyczących rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, należących do kompetencji samorządów województw i powiatowych określonych w ustawie o rehabilitacji. Dla samorządów województw zaplanowano (bez kosztów obsługi realizowanych zadań) środki w łącznej wysokości 644 846,0 tys. zł (2019 r. – 182 174,0 tys. zł, 2020 r. – 223 833,0 tys. zł, 2021 r. – 238 839,0 tys. zł), a wykorzystano łącznie kwotę 631 388,0 tys. zł (2019 r. – 180 659,6 tys. zł, 2020 r. – 219 584,8 tys. zł, 2021 r. – 231 143,6 tys. zł).

(akta kontroli t. 3 str. 1075-1190; t. 7 str. 3251)

Dofinansowywanie realizacji zadań ze środków PFRON według algorytmu jest formą częściowego wsparcia kosztów realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego na rzecz osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji sejmik województwa w formie uchwały określa zadania, na które przeznacza środki otrzymane na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań według algorytmu.

W latach 2019-2021 na zadania dotyczące rehabilitacji zawodowej wykorzystano łącznie 435 603 tys. zł (2019 r. – 124 610 tys. zł, 2020 r. – 148 662 tys. zł, 2021 r. – 162 331 tys. zł), tj. od 67,7% do 70,2%<sup>12</sup> środków według algorytmu. Finansowano koszty tworzenia i działania ZAZ. Na poziom finansowania zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej jednostek samorządu województwa wpływ miała zmiana rozporządzenia w sprawie algorytmu w zakresie kwoty środków na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności zatrudnionej w ZAZ<sup>13</sup>.

Na zadania dotyczące rehabilitacji społecznej wykorzystano od 29,8% do 32,3%<sup>14</sup> środków według algorytmu. W ramach zadań z zakresu rehabilitacji społecznej:

- dofinansowywano roboty budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów w łącznej kwocie 156 434,7 tys. zł (2019 r. – 44 197,5 tys. zł, 2020 r. – 60 529,8 tys. zł, 2021 r. – 51 707,4 tys. zł);

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Przelewy do samorządów terytorialnych na realizację zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych i pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań.

<sup>11</sup> Uchwała nr 6/2019 z dnia 8 lutego 2019 r., zmieniona uchwałą nr 63/2019 z dnia 15 października 2019 r. w związku ze zmianami w planie finansowym PFRON, nr 11/2020 z dnia 7 lutego 2020 r., nr 9/2021 z dnia 10 lutego 2021 r.

<sup>12</sup> W 2019 r. – 69%, 2020 r. – 67,7% i 2021 r. – 70,2%.

<sup>13</sup> W 2019 r. – 22 750,00 zł; w latach 2020-2021 – 25 000,00 zł; 2022 r. – 27 500,00 zł.

<sup>14</sup> W 2019 r. – 31,0%, 2020 r. – 32,3% i 2021 r. – 29,8%.

– finansowano zadania zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym w łącznej kwocie 39 350,7 tys. zł (2019 r. – 11 852,1 tys. zł, 2020 r. – 10 393,6 tys. zł, 2021 r. – 17 105,0 tys. zł).

(akta kontroli t. 3 str. 1057-1072)

W latach 2019-2021 środki przekazywane przez PFRON na realizację zadań przez samorządy województw nie zaspokajały zgłaszanych potrzeb. PFRON przy podziale środków nie uwzględniał skuteczności i efektywności udzielanego wsparcia, ponieważ samorządy nie mają obowiązku przekazywania takich informacji. Na dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zgłoszonego do marszałków województw zapotrzebowania<sup>15</sup>. Natomiast środki przekazywane na zadanie zlecane przez samorządy województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym stanowiły od 43,3% do 49,3% zgłaszanego zapotrzebowania<sup>16</sup>. Stopień zaspokojenia zapotrzebowania na poszczególne rodzaje zadań realizowanych przez samorządy województw wynikał ze składanych sprawozdań Sp-W oraz możliwości finansowych Funduszu. Dyrektorka Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że PFRON nie ma podstaw prawnych umożliwiających przyznanie środków Funduszu na indywidualnie zgłaszane zapotrzebowanie samorządów województw. Decyzje, co do określenia zadań, na które przeznaczane są środki Funduszu, pozostają w kompetencjach samorządów województw – zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

(akta kontroli t. 3 str. 1057-1072; t. 4 str. 1781-1783, 1785-1786; t. 5 str. 2020-2511; t. 6 str. 2512-2775)

**1.2.** W latach 2019-2021 samorządy województw, poza algorytmem, realizowały ze środków PFRON zadania określone w programach przyjętych przez Radę Nadzorczą: *Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami*<sup>17</sup> oraz *Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej*<sup>18</sup>. Programy były uzupełnieniem oferty pomocy ze środków PFRON. Pomimo prowadzonej przez PFRON promocji ww. programów, w ich realizacji uczestniczyło ogółem pięć samorządów województw.

(akta kontroli t. 3 str. 1191-1193)

Celem strategicznym programu *Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami* był wzrost aktywności zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami. Środki finansowe PFRON przeznaczone były na zapewnienie wkładu własnego wymaganego od organizacji pozarządowych realizujących projekty (dofinansowane ze środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego) dedykowane w całości aktywizacji zawodowo-społecznej osób z niepełnosprawnościami m.in. poprzez wsparcie w zakresie: integracji społecznej, edukacji, wszechstronnej rehabilitacji, usług asystenckich, zatrudnienia wspomaganego, mobilności osób z niepełnosprawnościami czy mieszkalnictwa wspomaganego dla osób z niepełnosprawnościami. W latach 2019-2021 na realizację programu zaplanowano środki w łącznej wysokości 7987 tys. zł (2019 r. – 1500 tys. zł, 2020 r. – 3749 tys. zł i 2021 r. – 2738 tys. zł), a wykorzystano łącznie 2733 tys. zł, tj. 34,2% (2019 r. – 854 tys. zł, 2020 r. – 814 tys. zł i 2021 r. – 1065 tys. zł). Do programu przystąpiło pięć województw: łódzkie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie. Ostatecznie województwo podlaskie nie uczestniczyło w realizacji programu.

(akta kontroli t. 3 str. 1196-1197; t. 7 str. 3248-3249)

<sup>15</sup> Według sprawozdań Sp-W: 2019 r. – 155 481,5 tys. zł, 2020 r. – 117 863,1 tys. zł, 2021 r. – 135 591,9 tys. zł.

<sup>16</sup> Według sprawozdań Sp-W: 2019 r. – 27 374, 1 tys. zł, 2020 r. – 24 187,1 tys. zł, 2021 r. – 34 930,6 tys. zł.

<sup>17</sup> Uchwała nr 17/2015 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 21 października 2015 r.

<sup>18</sup> Uchwała nr 11/2016 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 8 grudnia 2016 r.; dalej: *Stabilne zatrudnienie*.

Celem strategicznym programu *Stabilne zatrudnienie* było podniesienie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej. Pomoc finansowa była udzielana w formie dofinansowania m.in.: wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, adaptacji pomieszczeń i otoczenia lub nabycia urządzeń ułatwiających osobom niepełnosprawnym wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy, szkoleń osób niepełnosprawnych czy dodatku motywacyjnego wypłacanego osobom niepełnosprawnym<sup>19</sup>. W latach 2019-2021 na realizację programu zaplanowano środki w łącznej wysokości 19 365 tys. zł. Wykorzystano środki w łącznej wysokości 14 954 tys. zł, tj. 77,2%. W realizacji programu uczestniczyły dwa samorzady województw, tj. dolnośląskie i małopolskie, które na podstawie zawartych umów<sup>20</sup> otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie 42,6 tys. zł.

(akta kontroli t. 3 str. 1196-1197; t. 7 str. 3249-3250)

**2.1.** Podstawę do obliczeń wysokości środków dla samorządów województw stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego<sup>21</sup> dotyczące: liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych, poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, wskaźników częstości orzeczonej niepełnosprawności i ogólnej liczby osób niepełnosprawnych żyjących na danym terenie. Dane dla poszczególnych województw PFRON obliczał według tej samej metodologii. Pochodziły one z tych samych, porównywalnych zasobów GUS, sprawozdań Sp-W wraz z załącznikiem, tj. informacją dotyczącą ZAZ (Sp-W/Za)<sup>22</sup> w zakresie kosztów tworzenia na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, przekazanych przez marszałków województw.

PFRON w grudniu każdego roku występował do Prezesa GUS o przekazanie danych niezbędnych do wyliczenia algorytmu<sup>23</sup>, tj.: liczby dzieci w wieku 0-14 lat z podziałem na poszczególne powiaty, wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród dzieci w wieku 0-14 lat w kraju, liczby osób w wieku 15 lat i więcej z podziałem na poszczególne powiaty, wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w wieku 15 lat i więcej z podziałem na poszczególne powiaty, liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych i osób niepełnosprawnych poszukujących pracy w powiecie, wyliczonej jako średnia z trzech ostatnich miesięcy według stanu na koniec miesiąca.

(akta kontroli t. 3 str. 1232-1233, 1281-1282, 1327-1328)

GUS przekazywał<sup>24</sup> dane niezbędne do ustalenia wysokości środków dla poszczególnych województw według układu: kraj, województwo, powiat. Dane dotyczące ludności w wieku 0-14 lat oraz 15 lat i więcej GUS prezentował według stanu na dzień: 31 grudnia 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Wskaźniki częstości niepełnosprawności wśród osób w wieku 0-14 lat oraz 15 lat i więcej pochodziły ze spisu ludności i mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. (NSP 2011), tj. sprzed ponad 11 lat. Dane o osobach niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu zarejestrowanych w urzędach pracy były wyliczane, zgodnie z zamówieniem PFRON, jako średnia z trzech ostatnich miesięcy – wrzesień, październik, listopad odpowiednio: 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Podawano je w dwóch

<sup>19</sup> Program realizowany był w ramach dwóch modułów: moduł I „Instytucje” – adresowany do organów i instytucji wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych i samorządowych instytucji kultury, które w ramach programu zatrudniały osoby niepełnosprawne, na okres co najmniej 12 miesięcy; moduł II „Staże zawodowe” – adresowany do organizacji pozarządowych, które w ramach programu przygotowywały i kierowały osoby niepełnosprawne na staż zawodowy w administracji rządowej, na okres co najmniej trzech miesięcy, jednak nie dłużej niż 12 miesięcy.

<sup>20</sup> Woj. dolnośląskie – umowa z dnia 2 grudnia 2019 r. nr SZA/00005/01/D, kwota dofinansowania 34 tys. zł, Woj. małopolskie – umowa z dnia 13 sierpnia 2019 r. nr SZA/000018/06/D, kwota dofinansowania 8,6 tys. zł.

<sup>21</sup> Dalej: GUS.

<sup>22</sup> Dalej: informacja Sp-W/Za.

<sup>23</sup> Pisma: z 12 grudnia 2018 r. znak: DF.498.2018.w, z 10 grudnia 2019 r. znak: DF.412.2019.w, z 8 grudnia 2020 r. znak: DF.WSA.385.2020.w.

<sup>24</sup> Pisma: z 7 stycznia 2019 r. znak: GUS.DK02.601.1164.2018.MU, z 30 grudnia 2019 r. znak: GUS.DK02.601.2128.2019.10019.MF, z 18 grudnia 2020 r. znak: GUS-DK02.601.3013.2020.9.

wariantach – z dwoma miejscami po przecinku oraz zaokrąglone do pełnych wartości. Departament Edukacji i Komunikacji GUS wskazał, że na wskaźniki niepełnosprawności orzeczonej oraz liczbę ludności w danym powiecie mogły mieć wpływ zmiany administracyjne dokonywane przez poszczególne jednostki w danym roku. W latach 2019-2020 nastąpiły zmiany polegające na przeniesieniu części gmin do innych powiatów. Według GUS, dane o liczbie i strukturze osób niepełnosprawnych ze spisu zrealizowanego w 2021 r. będą dostępne w terminie do listopada 2022 r.

(akta kontroli t. 3 str. 1234-1280, 1283-1326, 1329-1364, 1999-1202)

NIK zwraca uwagę, że NSP 2011 przeprowadzony był według stanu na koniec dnia 31 marca 2011 r. i obejmował osoby stale zamieszkałe (zameldowane) na obszarze Polski bez względu na fakt, czy te osoby przebywały w czasie spisu w kraju, czy też były poza jego granicami lub przebywały na jego terenie czasowo. Przy NSP 2011 praktykę spisową GUS oparł o administracyjne bazy danych oraz o dane zebrane w badaniu pełnym i reprezentacyjnym (badanie zostało przeprowadzone na próbie losowej ok. 20% mieszkańców w skali kraju)<sup>25</sup>. Osoby objęte spisem mogły odmówić odpowiedzi na cztery pytania, w tym m.in. na pytanie o niepełnosprawność. Dane ze spisu reprezentacyjnego zostały uogólnione na całą populację. W konsekwencji mogło to mieć wpływ m.in. na rzeczywistą liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkujących dany powiat, a dane prezentowane przez GUS. Według NSP 2011 na koniec marca 2011 r. było niemal 4,7 mln osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. 3 str. 1365-1368)

**2.2.** W danych przedstawianych przez GUS występowały różnice między danymi prezentowanymi dla poszczególnych województw, a sumą wartości dla powiatów danego województwa. Na przykład do wyliczenia algorytmu na rok 2020 dla województwa dolnośląskiego GUS podał liczbę osób bezrobotnych niepełnosprawnych jako średnią z trzech miesięcy (wrzesień-listopad 2019 r.) – 4755,33 i 4755 osób. Po podsumowaniu danych według powiatów dla tego województwa wartości te są następujące: 4755,32 i 4754. W przypadku osób niepełnosprawnych poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu jako średnia z trzech miesięcy GUS podał – 570,67 i 571 osób. Po podsumowaniu danych według powiatów wartości te są następujące – 570,66 i 570 osób. Za wyjątkiem województwa lubuskiego, różnice występowały w każdym województwie i w odniesieniu do danych zaokrąglonych do pełnych wartości podanych np. dla wskaźnika *liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracy* wahały się od jednej osoby w województwach: łódzkie, opolskie, świętokrzyskie do siedmiu osób w województwie wielkopolskim<sup>26</sup>.

(akta kontroli t. 3 str. 1235-1280, 1284-1326, 1330-1368; t. 7 str. 3252)

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie algorytmu liczba osób niepełnosprawnych w województwie wyliczana jest jako suma osób niepełnosprawnych w powiatach danego województwa. Ze względu na istniejące różnice w prezentacji danych GUS, PFRON przyjmował do wyliczenia algorytmu wartości wynikające z sum dla powiatów danego województwa. Liczba niepełnosprawnych dzieci w powiecie w kategorii wiekowej 0-14 lat została wyliczona jako iloczyn liczby dzieci w powiecie i wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród dzieci w kraju. Dla osób niepełnosprawnych w kategorii wiekowej 15 lat i więcej, wartość ta stanowi iloczyn liczby osób tej kategorii wiekowej w powiecie oraz wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w przedziale wiekowym 15 lat i więcej.

<sup>25</sup> <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnen/sp-2011/nsp-2011-wyniki/ludnosc-stan-i-struktura-demograficzno-spoeczna-nsp-2011,16,1.html>.

<sup>26</sup> Dla wyliczenia algorytmu na 2020 r. w pozostałych województwach różnice przedstawiały się następująco: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie – po dwie osoby; lubelskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie – po trzy osoby.

Kwotę dofinansowania kosztów działalności ZAZ wyliczano jako iloczyn liczby osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, wynikająca z podpisanych przez województwo umów do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który obliczany jest algorytm i kwoty środków na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do ww. stopni niepełnosprawności zatrudnionej w ZAZ. PFRON ustalał liczbę tych osób na podstawie sprawozdań Sp-W wraz z informacją Sp-W/Za w zakresie kosztów tworzenia, wynikającą z podpisanych umów przez samorząd województw do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który był obliczany algorytm.

Poprawność wyliczeń środków według algorytmu kontrolerzy NIK sprawdzili na przykładzie czterech województw: dolnośląskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Stwierdzono, że PFRON prawidłowo stosował wzór określony w rozporządzeniu w sprawie algorytmu, a przyjęte do wyliczeń zmienne obliczane były według tej samej metodologii, pochodziły z tych samych źródeł. NIK nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości.

(akta kontroli t. 3 str. 1330-1368; t. 7 str. 3355-3358)

**3.1.** PFRON kierował<sup>27</sup> do marszałków województw informacje o wysokości środków PFRON według algorytmu, z przeznaczeniem na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, należące do kompetencji samorządów województw. Informacje te zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu zawierały nazwę jednostki samorządu terytorialnego, kwotę środków PFRON na realizację zadań samorządu województw oraz dane zastosowane do obliczeń wysokości środków Funduszu, przypadających samorządowi wojewódzkiemu, za wyjątkiem wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w wieku 15 lat i więcej w powiecie oraz dzieci w wieku 0-14 lat w kraju na podstawie dostępnych danych GUS. Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że nie jest zasadnym podawanie wrywkowej pośredniej danej nie występującej wprost we wzorze na wyliczenie wysokości środków według algorytmu dla samorządów województw.

(akta kontroli t. 3 str. 1424-1442, 1454-1470, 1482-1499, 1511-1529; t. 4 str. 1781-1784, 1791; t. 7 str. 3251-3252, 3256)

Na podstawie analizy sprawozdań Sp-W ustalono, że w latach 2021-2022 w przypadku 11 samorządów województw (11 samorządów województw<sup>28</sup> w 2021 r. i cztery<sup>29</sup> w 2022 r.) PFRON przekazywał informację o wysokości środków Funduszu według algorytmu. Niektóre sprawozdania Sp-W zostały złożone:

- 14 stycznia 2021 r. – przez samorząd województwa: łódzkiego i wielkopolskiego, 15 stycznia 2021 r. – przez samorząd województwa mazowieckiego, 18 stycznia 2021 r. przez samorząd województwa: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, podkarpackiego, pomorskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Ustawę budżetową na rok 2021<sup>30</sup> ogłoszono 29 stycznia 2021 r., a informację o wysokości środków według algorytmu PFRON wystosował 18 lutego 2021 r., tj. po upływie odpowiednio 35, 34 i 31 dni kalendarzowych od dnia złożenia sprawozdania Sp-W;
- 13 stycznia 2022 r. – przez samorząd województwa wielkopolskiego, 14 stycznia 2022 r. – przez samorząd województwa mazowieckiego, 17 stycznia 2022 r. – przez samorząd województwa: łódzkiego i zachodniopomorskiego. Ustawę budżetową

<sup>27</sup> Pisma: z 11 lutego 2019 r. znak: DF.WSA.54.2019.w.IWR, z 18 października 2019 r. znak: DF.WSA.356.2019.w, z 2 kwietnia 2020 r. znak: DF.WSA.107.2020.w, z 18 lutego 2021 r. znak: DF.WSA.43.2021.w.

<sup>28</sup> Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

<sup>29</sup> Łódzkie, mazowieckie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

<sup>30</sup> Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).



na rok 2022<sup>31</sup> ogłoszono 4 lutego 2022 r., a informację o wysokości środków według algorytmu PFRON wystosował 17 lutego 2022 r., tj. po upływie odpowiednio 35, 34 i 31 dni kalendarzowych od dnia złożenia sprawozdania Sp-W.

(akta kontroli: t. 3 str. 1511-1518, 1520, 1522, 1524, 1526, 1528-1529, 1541-1542, 1547, 1549, 1557-1558; t. 4 str. 1798-1799, 1819, 1842, 1864, 1952, 1964, 2005, 2011; t. 5 str. 2071, 2094, 2176, 2225, 2384; t. 7 str. 3241, 3246, 3251-3252)

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wskazała, że obliczenie terminu 30 dniowego rozpoczyna się od daty wpływu ostatniego oryginału sprawozdania z województwa, co jednocześnie przekłada się na zachowanie obowiązujących przepisów. Przez wpływ ostatniego oryginału sprawozdania PFRON rozumie wpływ kompletu sprawozdań Sp-W z 16 województw w formie papierowej. W ocenie NIK działanie PFRON w tym zakresie było zgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu.

(akta kontroli t. 7 str. 3259-3264)

**3.2.** Zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji ze środków PFRON pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych m.in. przez samorządy województw w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

W latach 2019-2021 środki według algorytmu zostały powiększone o koszty obsługi realizowanych zadań w łącznej wysokości 15 539,0 tys. zł (2019 r. – 4509,3 tys. zł, 2020 r. – 5352,6 tys. zł, 2021 r. – 5677,1 tys. zł), tj. nie przekroczyły 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. Przy wypłacie samorządom województw zaliczek, na podstawie wniosków Wn-W na realizację zadań, PFRON powiększał przelewy o koszty obsługi, tj. przed ich faktycznym poniesieniem, co było niezgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu. Analizą objęto 100% złożonych sprawozdań Sp-W. W sprawozdaniach Sp-W (wiersz D. *Rozliczenie środków PFRON*) samorządy województw wykazywały sumę środków wykorzystanych na koszty obsługi zadań, bez wskazania czy koszty faktycznie poniesiono. Fundusz w trakcie weryfikacji sprawozdań Sp-W nie sprawdzał faktycznego wykorzystania tych środków, ograniczając się tylko do wyliczenia czy koszty nie przekroczyły 2,5% kwoty wykorzystanej na realizację zadań. NIK podkreśla, że językowa wykładnia pojęcia „poniesiony” wskazuje na czas dokonany. Stan, w którym nastąpiło obciążenie kosztem nie tylko w sensie ewidencyjnym, ale również w znaczeniu realnym. NIK zwraca również uwagę, że Fundusz mógł zwrócić się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych<sup>32</sup> o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia zmian w zakresie obowiązującego stanu prawnego. W ocenie NIK, bez ustalenia faktycznych kosztów obsługi nie było podstaw do powiększania środków według algorytmu przekazywanych przez Fundusz.

(akta kontroli: t. 3 str. 1057-1058, 1063, 1068; t. 4 str. 1781- 1783, 1786, 1799-2019; t. 5 str. 2020-2511; t. 6 str. 2512-2775, 2788-3023, t. 7 str. 3024-3208, 3236-3240, 3253)

**3.3.** Zgodnie z art. 35c ust. 1 ustawy o rehabilitacji samorządy województw przekazywały Prezesowi Zarządu PFRON sprawozdania Sp-W. Obowiązujący stan prawny reguluje jedynie kwestię obowiązku sprawozdawczości bez określenia jej zakresu i częstotliwości. Terminy na składanie sprawozdań Sp-W zostały przyjęte przez PFRON zwyczajowo, na podstawie wieloletniej współpracy z samorządami. PFRON wyznaczył termin na złożenie sprawozdania Sp-W do 15 dnia pierwszego miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. W 2015 r. Prezes PFRON wystąpił do Pełnomocnika o podjęcie inicjatywy ustawodawczej<sup>33</sup> celem znowelizowania art. 35c

<sup>31</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

<sup>32</sup> Dalej: Pełnomocnik.

<sup>33</sup> W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli NIK P/14/047 pn. „Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011-2013”.

ustawy o rehabilitacji przez dodanie ust. 2<sup>34</sup> o delegacji ustawowej Ministra do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad, częstotliwości i terminów sporządzania sprawozdań Sp-W, a także zasad rozliczeń finansowych jednostek samorządu terytorialnego z PFRON w zakresie wykorzystania środków, w tym zwrotu niewykorzystanych środków, uwzględniając w szczególności terminy i sposoby ich przedstawiania. Wprowadzenie tych uregulowań miało przyczynić się do wzmocnienia kontroli wydatkowania i prawidłowości rozliczeń środków finansowych PFRON. Zastępca Dyrektora Biura Pełnomocnika<sup>35</sup> wskazała, że zasady sprawozdawczości samorządów terytorialnych ze zrealizowanych zadań zawarte są w regulacji wewnętrznej PFRON, a sprawozdanie Sp-W stanowiło wystarczający dokument do dokonywania rozliczeń jednostek samorządu, bez potrzeby wprowadzania zmian obowiązującego stanu prawnego. Wskazano również, że PFRON nie przedstawił uzasadnienia dla wprowadzenia zmian ustawowych, np. wskazując na występowanie jakichkolwiek trudności we współpracy z samorządami. Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że uchylene ust. 2 art. 35c ustawy o rehabilitacji nie miało wpływu na proces sprawozdawczy realizowany przez PFRON. NIK zwraca uwagę, że przyjęty przez PFRON termin na złożenie sprawozdania Sp-W pozostaje w sprzeczności z terminem wynikającym z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, zgodnie z którym środki Funduszu są przekazywane na rachunek bankowy organizatora, nie później niż do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze.

(akta kontroli: t. 4 str. 1792-1796; t. 7 str. 3209-3212, 3252)

PFRON przypominał samorządom województw o konieczności wywiązania się z obowiązku sprawozdawczego<sup>36</sup>. Kontrola terminowości sporządzenia i złożenia sprawozdań Sp-W wykazała, że trzy samorządy województw, tj. dolnośląskie, małopolskie i śląskie, nie dochowały wyznaczonego przez PFRON terminu na ich sporządzenie i złożenie za IV kwartał z lat 2019-2021, a opóźnienie wynosiło od dwóch do 12 dni kalendarzowych. I tak: samorząd województwa dolnośląskiego sprawozdanie Sp-W za IV kwartał 2019 r. sporządził i złożył 17 stycznia 2020 r., tj. dwa dni po wyznaczonym terminie; samorząd województwa małopolskiego sprawozdanie Sp-W za IV kwartał 2020 r. sporządził 27 stycznia 2021 r., tj. 12 dni po wyznaczonym terminie, a do PFRON wpłynęło 3 lutego 2021 r., tj. 19 dni po terminie; samorząd województwa śląskiego sprawozdanie Sp-W za IV kwartał 2020 r. i 2021 r. sporządził odpowiednio 19 stycznia 2021 r., tj. cztery dni po wyznaczonym terminie i 21 stycznia 2022 r., tj. sześć dni po wyznaczonym terminie, sprawozdania do PFRON wpłynęły odpowiednio 27 stycznia 2021 r., tj. 12 dni po terminie i 26 stycznia 2022 r., tj. 11 dni po terminie. Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że w indywidualnych przypadkach przekroczenia terminu na złożenie sprawozdań Sp-W pracownicy Wydziału ds. Samorządowych Departamentu ds. Finansowych kontaktowali się telefonicznie z pracownikami samorządów województw celem niezwłocznego przekazania sprawozdania Sp-W.

(akta kontroli: t. 3 str. 1395-1412; t. 4 str. 1798, 1886-1888; t. 6 str. 2512-2515, 2581-2583; t. 7 str. 3209-3212, 3252, 3359-3362)

<sup>34</sup> Nowelizacją ustawy o rehabilitacji z dnia 17 grudnia 2001 r. do art. 35c dodano ust. 2 – na jego podstawie minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego (dalej: Minister) został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON oraz wniosków do planu finansowego Funduszu, przy uwzględnieniu w szczególności terminów i sposobów ich przedstawiania oraz wzór tego wniosku i sprawozdania, a także zasady i sposoby rozliczeń finansowych samorządu z PFRON w zakresie wykorzystania środków, w tym zwrotu niewykorzystanych środków. Minister nie wydał w tym zakresie stosownego rozporządzenia, a ust. 2 art. 35c ustawy o rehabilitacji został uchylony na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 98, poz. 817).

<sup>35</sup> Pismo z dnia 27 lipca 2015 r. znak: BON-II.5230.4.2015.EK.

<sup>36</sup> Pisma: z dnia 3 grudnia 2018 r. znak: DF.WSA.486.2018.w.IWR, z dnia 28 listopada 2019 r. znak: DF.WSA.400.2019.w, z dnia 30 listopada 2020 r. znak: DF.WSA.371.2020.w, z dnia 18 listopada 2021 r. znak: DF.WSA.221.2021.w.

**3.4.** Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu Prezes Zarządu Funduszu przekazuje środki Funduszu w ciągu roku, w tym także w formie zaliczek, w terminach umożliwiających bieżące finansowanie realizowanych przez samorządy województw zadań, nie dłuższych niż 14 dni od dnia złożenia przez samorząd wniosku o przekazanie środków, jednakże z uwzględnieniem możliwości finansowych Funduszu, stopnia wykorzystania przez samorząd środków przekazanych i stanu wyodrębnionego rachunku bankowego, potwierdzonego kopią wyciągu bankowego na dzień sporządzenia wniosku o przekazanie środków.

W latach 2019-2021 samorządy województw złożyły łącznie 319 wniosków Wn-W (2019 r. – 103, 2020 r. – 97, 2021 r. – 119). Fundusz przeprowadzał weryfikację złożonych wniosków Wn-W na podstawie danych zawartych we wniosku, stanu wyodrębnionego rachunku, potwierdzonego kopią wyciągu bankowego. Kontrolą objęto 100% złożonych wniosków Wn-W. Stwierdzono, że na wszystkich wnioskach Wn-W znajdowały się pieczętki i podpisy pracowników PFRON. Na wnioskach Wn-W zostały odręcznie dopisane kwoty przysługujących kosztów realizowanych zadań oraz kwoty przelewów.

(akta kontroli t. 6 str. 2776-3023; t. 7 str. 3024-3208, str. 3253)

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że wnioski Wn-W były sprawdzane pod względem formalnym i rachunkowym, a potwierdzeniem jego poprawności było złożenie podpisu przez pracownika weryfikującego wniosek Wn-W i przygotowującego przelew. Natomiast koszty obsługi realizowanych zadań były wyliczane automatycznie, przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych<sup>37</sup>. NIK zwraca uwagę, że weryfikacja wniosków Wn-W pod względem formalno-rachunkowym powinna być zakończona stosowną adnotacją, z uwzględnieniem daty, podpisu i pieczęci osoby odpowiedzialnej.

(akta kontroli t. 7 str. 3209-3211, 3213)

We wnioskach Wn-W złożonych przez 10 samorządów województw stwierdzono:

- w jednym przypadku – brak daty sporządzenia (wniosek złożony 7 kwietnia 2021 r. przez samorząd województwa opolskiego);
- w przypadku dwóch – brak pieczętki imiennej i podpisu marszałka województwa (wniosek złożony 10 stycznia 2019 r. przez samorząd województwa pomorskiego i wniosek złożony 11 stycznia 2019 r. przez samorząd województwa świętokrzyskiego);
- w przypadku trzech – brak daty wpływu do PFRON (wniosek sporządzony 16 grudnia 2019 r. przez samorząd województwa mazowieckiego, wniosek sporządzony 19 czerwca 2019 r. przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego i wniosek sporządzony 10 lipca 2020 r. przez samorząd województwa podkarpackiego);
- w jednym przypadku – dwie odrębne daty wpływu do PFRON (18 i 21 października 2019 r.) na wniosku sporządzonym 18 października 2019 r. przez samorząd województwa lubuskiego;
- w przypadku czterech wniosków środki wypłacono przed ich zarejestrowaniem w ewidencji korespondencji (wniosek sporządzony przez samorząd województwa lubelskiego 21 października 2019 r., środki wypłacono 22 października 2019 r., a wniosek zarejestrowano 23 października 2019 r., wniosek sporządzony przez samorząd województwa łódzkiego 6 listopada 2019 r., środki wypłacono 7 listopada 2019 r., a wniosek zarejestrowano 8 listopada 2019 r., wniosek sporządzony przez samorząd województwa wielkopolskiego 24 października 2019 r., środki wypłacono 24 października 2019 r., a wniosek zarejestrowano 30 października 2019 r., wniosek

<sup>37</sup> W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 maja 2021 r. korzystano z systemu „Przelewy WP”, a od 27 maja 2021 r. obowiązuje System Obsługi Wniosków (SOW).

sporządzony przez samorząd województwa lubuskiego 1 lipca 2021 r., środki wypłacono 5 lipca 2021 r., a wniosek zarejestrowano 7 lipca 2021 r.).

W ocenie NIK, powyższe świadczy o nierzetelnej weryfikacji wniosków.

(akta kontroli t. 6 str. 2776-2778, 2784, 2788, 2790, 2794-2795, 2798, 2800, 2802, 2813, 2901; t. 7 str. 3046, 3166, 3253-3254)

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że ww. omyłki wynikały w szczególności z intensyfikacji realizowanych zadań przez pracowników PFRON weryfikujących wnioski Wn-W oraz okresami sprawozdawczymi, które przekładały się na cykliczny wzrost wpływającej korespondencji i tym samym liczby prowadzonych spraw przez PFRON. Opóźnienia w rejestracji korespondencji wynikały z pomyłek osoby rejestrującej wnioski. W latach 2019-2020 korespondencja wpływająca do Wydziału ds. Samorządów Departamentu ds. Finansowych była rejestrowana w pliku Excel. Od 2021 r. korespondencja jest rejestrowana w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD).

(akta kontroli t. 7 str. 3209-3211, 3213-3215)

PFRON przekazywał środki finansowe w terminach nie dłuższych niż 14 dni od dnia złożenia przez samorząd wniosku Wn-W, tj. w tym samym dniu, w którym wpłynął wniosek o płatność do siedmiu dni (w latach 2019-2020 maksymalnie do siedmiu dni, w 2021 r. maksymalnie do pięciu dni). NIK zauważa, że brak odpowiedniego uregulowania w przepisach kwestii terminu składania przez samorzady województw sprawozdań Sp-W i przyjęty przez PFRON termin wypłaty zaliczek w styczniu danego roku skutkowało tym, że nie dotrzymywano wskazanego w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ termin przekazania środków Funduszu na rachunek bankowy organizatora ZAZ (do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze), mimo przekazywania przez PFRON środków w terminach nie dłuższych niż 14 dni od dnia złożenia wniosku przez samorzady województw, zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu. Taka sytuacja utrudnia bieżące finansowanie przez samorzady województw zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie ZAZ. I tak:

- w 2019 r.: do samorządu województwa: kujawsko-pomorskiego i lubelskiego środki przekazano 16 stycznia 2019 r., do samorządu województwa mazowieckiego – 21 stycznia 2019 r., do samorządu województwa dolnośląskiego, małopolskiego, podkarpackiego – 22 stycznia 2019 r., do samorządu województwa podlaskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego – 23 stycznia 2019 r. i do samorządu województwa łódzkiego – 25 stycznia 2019 r.;
- w 2020 r.: do samorządu województwa podlaskiego i pomorskiego – 16 stycznia 2020 r., do samorządu województwa dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego – 17 stycznia 2020 r., do samorządu województwa śląskiego – 20 stycznia 2020 r., do samorządu województwa zachodniopomorskiego – 21 stycznia 2020 r., do samorządu województwa mazowieckiego i podkarpackiego – 22 stycznia 2020 r., do samorządu województwa małopolskiego – 23 stycznia 2020 r. i do samorządu województwa łódzkiego 28 stycznia 2020 r.;
- w 2021 r.: do samorządu województwa dolnośląskiego, podkarpackiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego – 18 stycznia 2021 r., do samorządu województwa podlaskiego i świętokrzyskiego – 19 stycznia 2021 r., do samorządu województwa śląskiego – 20 stycznia 2021 r., do samorządu województwa łódzkiego i mazowieckiego – 21 stycznia 2021 r. i do samorządu województwa małopolskiego – 27 stycznia 2021 r.

(akta kontroli: t. 6 str. 2776-2787, 2866; t. 7 str. 3104-3155)

Przekazanie środków Funduszu, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie algorytmu, następuje m.in. po rozliczeniu środków za poprzedni okres. Na podstawie

analizy złożonych wniosków Wn-W oraz sprawozdań Sp-W, stwierdzono, że PFRON w latach 2019-2021 nie stosował jednolitych zasad przy wypłacie środków według algorytmu samorządom województw. Jako rozliczenie środków za poprzedni okres PFRON uznawał datę zwrotu środków przez samorząd województw według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Natomiast w korespondencji kierowanej do samorządów województw<sup>38</sup> Fundusz wskazywał, że wypłata środków finansowych w formie zaliczkowej w latach 2019-2022 odbywa się wyłącznie na wniosek województwa, po złożeniu sprawozdania za IV kwartał roku poprzedniego wraz z wymaganymi załącznikami. W toku kontroli stwierdzono jednak przypadki, gdzie data przekazania środków przez PFRON była wcześniejsza niż data wpływu sprawozdania Sp-W za IV kwartał roku poprzedniego. Sytuacja taka dotyczyła 12 samorządów województw, a środki PFRON, na podstawie wniosków Wn-W, były przekazywane w terminie od jednego do siedmiu dni przed wpływem sprawozdań Sp-W. I tak (w wyszczególnieniu zestawiono kolejne daty wpływu sprawozdań Sp-W do PFRON z kolejnymi datami przekazania środków Fundusz):

- samorząd woj. kujawsko-pomorskiego – sprawozdanie Sp-W: 21 stycznia 2019 r., 20 stycznia 2020 r. i 18 stycznia 2021 r.; przelew: 16 stycznia 2019 r., 17 stycznia 2020 r. i 14 stycznia 2021 r., tj. na pięć, trzy, cztery dni przed wpływem sprawozdań Sp-W.
- samorząd woj. lubelskiego – sprawozdanie Sp-W: 22 stycznia 2019 r., 16 stycznia 2020 r. i 18 stycznia 2021 r.; przelew: 16 stycznia 2019 r., 13 stycznia 2020 r. i 13 stycznia 2021 r., tj. na sześć, trzy i pięć dni przed wpływem sprawozdań Sp-W.
- samorząd woj. lubuskiego – sprawozdanie Sp-W: 21 stycznia 2019 r., 17 stycznia 2020 r. i 18 stycznia 2021 r.; przelew: 14 stycznia 2019 r., 15 stycznia 2020 r. i 14 stycznia 2021 r., tj. na siedem, dwa, cztery dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. małopolskiego – sprawozdanie Sp-W: 24 stycznia 2019 r., 27 stycznia 2020 r. i 3 lutego 2021 r.; przelew: 22 stycznia 2019 r., 23 stycznia 2020 r. i 27 stycznia 2021 r., tj. na dwa, cztery i siedem dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. opolskiego – sprawozdanie Sp-W: 14 stycznia 2019 r., 16 stycznia 2020 r. i 19 stycznia 2021 r.; przelew: 9 stycznia 2019 r., 9 stycznia 2020 r. i 13 stycznia 2021 r., tj. na pięć, siedem i sześć dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. podlaskiego – sprawozdanie Sp-W: 20 stycznia 2020 r.; przelew: 16 stycznia 2020 r., tj. na cztery dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. pomorskiego – sprawozdanie Sp-W: 15 stycznia 2019 r. i 17 stycznia 2020 r.; przelew: 11 stycznia 2019 r. i 16 stycznia 2020 r., tj. na cztery dni i na jeden dzień przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. śląskiego – sprawozdanie Sp-W: 27 stycznia 2021 r.; przelew: 20 stycznia 2021 r., tj. na siedem dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. świętokrzyskiego – sprawozdanie Sp-W: 21 stycznia 2019 r. i 15 stycznia 2020 r., przelew: 14 stycznia 2019 r. i 13 stycznia 2020 r., tj. na siedem i dwa dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. warmińsko-mazurskiego – sprawozdania Sp-W: 21 stycznia 2019 r., 20 stycznia 2020 r. i 22 stycznia 2021 r.; przelew: 14 stycznia 2019 r., 13 stycznia 2020 r. i 18 stycznia 2021 r., tj. na siedem, siedem i cztery dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.

---

<sup>38</sup> Patrz przypis 36.

- samorząd woj. wielkopolskiego – sprawozdanie Sp-W: 17 stycznia 2019 r., 13 stycznia 2020 r. i 14 stycznia 2021 r.; przelew: 15 stycznia 2019 r., 9 stycznia 2020 r. i 12 stycznia 2021 r., tj. na dwa, cztery i dwa dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.
- samorząd woj. zachodniopomorskiego – sprawozdanie Sp-W: 18 stycznia 2021 r.; przelew: 13 stycznia 2021 r., tj. na pięć dni przed wpływem sprawozdania Sp-W.  
(akta kontroli t. 3 str. 1395, 1397, 1403, 1406; t. 4 str. 1798, 1804-1806, 1811-1813, 1819-1821, 1827-1829, 1835-1837, 1842-1844, 1849-1851, 1857-1859, 1864-1866, 1871-1873, 1878-1880, 1886-1888; 1894-1896, 1903-1905, 1909-1911, 1916-1918, 1940-1942, 1945-1947, 1959-1561, 1971-1973, 1979-1981, 1987-1989, 2005-2007; t. 6 str. 2512-2515, 2662-2664, 2670-2672, 2702-2704, 2776-2787; t. 7 str. 3254-3255, 3367-3369)

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że z uwagi na przyspieszenie procesu przekazania środków Funduszu na realizację zadań, samorządy przesyłają sprawozdania Sp-W drogą elektroniczną w celu wstępnego ustalenia kwoty podlegającej zwrotowi, które nie podlegały rejestracji i archiwizacji. Natomiast informacja o środkach do zwrotu / zwróconych na rachunek PFRON zawarta w sprawozdaniu Sp-W jest zadeklarowaniem rozliczenia otrzymanych przez samorząd województw środków Funduszu. NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>39</sup> PFRON powinien zapewnić m.in. odpowiednią ewidencję nadsyłanej i składanej dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. Po potwierdzeniu zwrotu środków przez samorząd na konto PFRON następuje realizacja wniosku Wn-W. NIK zwraca uwagę, że dokonanie rozliczenia środków Funduszu za poprzedni okres powinno być tożsame: ze złożeniem przez samorząd sprawozdania Sp-W, z dokonaniem przez samorząd zwrotu środków Funduszu (pozostających na koncie samorządu), a także ze zweryfikowaniem przez pracownika PFRON poprawności danych zawartych w sprawozdaniu Sp-W, z uwzględnieniem ewentualnej korekty sprawozdania Sp-W.

(akta kontroli t. 7 str. 3213, 3236-3238, 3240, 3257)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2021 przekazując samorządom województw zaliczki na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań w styczniu PFRON powiększał je o koszty obsługi zadań przed ich faktycznym poniesieniem, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 3 ustawy o rehabilitacji oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu.  
(akta kontroli t. 3 str. 1057-1058, 1063, 1068; t. 4 str. 1781- 1786, 1799-2019; t. 5 str. 2020-2511; t. 6 str. 2512-2775, 2788-3023, t. 7 str. 3024-3208, 3236-3240, 3253)
2. Terminy przekazywania zaliczek samorządom województw w styczniu każdego roku uniemożliwiały bieżące finansowanie realizowanych przez samorządy województw zadań, co naruszało § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu.  
(akta kontroli t. 6 str. 2776-2787, 2866; t. 7 str. 3104-3155)
3. W latach 2019-2021 w przypadku wniosków złożonych przez 10 samorządów województw pracownicy PFRON nierzetelnie przeprowadzili weryfikację wniosków Wn-W.

(akta kontroli t. 6 str. 2776-3023; t. 7 str. 3024-3208, str. 3253)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.; dalej: ustawa o archiwach.

4. PFRON nie zapewnił odpowiedniej ewidencji nadsyłanych i składanych drogą elektroniczną sprawozdań Sp-W, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o archiwach.

(akta kontroli t. 7 str. 3213, 3236-3238, 3240, 3257)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 Prezes Zarządu PFRON prawidłowo obliczał i dokonywał podziału środków według algorytmu dla samorządów województw. Terminowo przekazywano środki Funduszu na realizację ustawowych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Jednak przyjęty przez PFRON termin wypłaty zaliczek w styczniu danego roku utrudniał bieżące finansowanie realizowanych przez samorządy województw zadań. Zaliczki każdorazowo powiększono o koszty obsługi na realizację zadań, przed ich faktycznym poniesieniem.

#### OBSZAR

## 2. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji do zadań Zarządu PFRON należy sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą.

W latach 2019-2021 PFRON zaplanował ogółem 405 kontroli (2019 r. – 135, 2020 r. – 140 i 2021 r. – 130), w tym 43 kontrole środków przekazanych według algorytmu (2019 r. – 10, 2020 r. – 17 i 2021 r. – 16). Przeprowadzono ogółem 318 kontroli (2019 r. – 136, 2020 r. – 78 i 2021 r. – 94), w tym 39 kontroli w samorządach powiatowych na łączną kwotę 711 915 tys. zł (2019 r. – 375 860 tys. zł, 2020 r. – 126 807 tys. zł, 2021 r. – 209 248 tys. zł). Nieprawidłowości stwierdzono w 2019 r. w 126 podmiotach na kwotę 10 067 tys. zł, w 2020 r. w 71 podmiotach na kwotę 6137 tys. zł, w 2021 r. w 89 podmiotach na kwotę 10 911 tys. zł.

PFRON nie przeprowadzał kontroli środków według algorytmu przekazywanych samorządom województw. W latach 2019-2021 do PFRON wpłynęło łącznie 150 skarg (2019 r. – 65, 2020 r. – 49 i 2021 r. – 36). Nie wpłynęły żadne skargi dotyczące realizacji zadań przez samorządy województw ani ZAZ.

(akta kontroli t. 2 str. 639-643, 651, 767-777)

Plany kontroli Funduszu na lata 2019-2022 nie określały liczby kontroli zaplanowanych do realizacji z podziałem na samorządy województw i powiatowe, tylko łączną liczbę kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia w ramach zadań realizowanych przez samorządy na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Wicedyrektor Departamentu ds. Kontroli wyjaśniła, że dobór poszczególnych zadań oraz podmiotów do kontroli, odbywał się na bieżąco, na podstawie prowadzonych analiz i ocen ryzyk. Stosowano zasadę kierowania działań kontrolnych tam, gdzie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było najwyższe. Wobec licznych informacji o możliwych nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków PFRON przez samorządy powiatowe, w trakcie doboru podmiotów / zadań do kontroli w obszarze środków PFRON przekazanych według algorytmu, działania kontrolne kierowane były wyłącznie do samorządów powiatowych.

(akta kontroli t. 2 str. 1047-1049)

W latach 2019-2021 PFRON nie przeprowadzał w samorządach województw kontroli kompleksowych, problemowych i sprawdzających określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli. PFRON nie planował i nie przeprowadzał kontroli w jednostkach będących beneficjentami samorządów województw w zakresie środków przekazanych według algorytmu.

Kontrole kompleksowe powinny obejmować całokształt działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie wykorzystania środków PFRON na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji i odbywać się nie rzadziej niż raz na cztery lata. Dyrektor Departamentu ds. Kontroli wskazał, że zakres ilościowy realizowanych

działań kontrolnych przez PFRON, uzależniony jest od posiadanych zasobów kadrowych Departamentu ds. Kontroli. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na cztery lata w 16 samorządach województw i 380 samorządach powiatowych wymagałoby dodatkowego zatrudnienia kilkuset osób. PFRON 14 lipca 2014 r.<sup>40</sup> skierował do Pełnomocnika pismo zawierające propozycję uchylecia § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. W udzielonej odpowiedzi<sup>41</sup> Pełnomocnik wskazał, że zmiana ta będzie możliwa przy kolejnej nowelizacji ww. rozporządzenia. Jednak przez ponad osiem lat takiej nowelizacji nie przeprowadzono.

(akta kontroli t. 1 str. 333-514; t. 2 str. 767, 869-873)

W 2019 r. PFRON przedstawił wyniki jednej kontroli problemowej przeprowadzonej w latach 2017-2018 w samorządzie województwa łódzkiego dotyczącej realizacji zadania wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 6 ustawy o rehabilitacji. W wyniku przeprowadzonej kontroli samorząd województwa łódzkiego dokonał zwrotu środków w wysokości 36,7 tys. zł. Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zostało podpisane przez Pełnomocnika Zarządu, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie kontroli. Prezes Zarządu PFRON wskazał, że zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji organem uprawnionym do kontroli jest Zarząd PFRON. Zdaniem Prezesa Zarządu PFRON upoważnienia do kontroli podpisane przez Pełnomocnika Zarządu spełniają wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie kontroli, ponieważ został on powołany i umocowany do tych czynności na podstawie wydanych przez Prezesa Zarządu PFRON pełnomocnictw, zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. W ocenie NIK nie ma przeszkód na gruncie ustawy o rehabilitacji, aby Prezes Zarządu Funduszu umocował Pełnomocnika Zarządu do czynności związanych ze sprawowaniem kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą. NIK zauważa jednak istnienie niespójności pomiędzy przepisami ustawy o rehabilitacji a rozporządzeniem w sprawie kontroli w kwestii możliwości podpisywania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przez Pełnomocnika Zarządu..

(akta kontroli t. 1 str. 347-348, 354-355; t. 2 str. 836-837, 983-984)

W 2022 r. PFRON zaplanował przeprowadzenie kontroli problemowej w samorządzie województwa śląskiego, w związku z wnioskiem skierowanym 13 września 2021 r. do PFRON przez Barbarę Dziuk Posła na Sejm RP. Pani Poseł zwróciła się o podjęcie działań kontrolnych w celu zapewnienia właściwego wydatkowania środków PFRON przekazanych samorządowi województwa śląskiego w latach 2020-2021 na realizację zadań ustawowych. PFRON w udzielonej 30 września 2021 r.<sup>42</sup> odpowiedzi wskazał, że zaplanowano przeprowadzenie działań kontrolnych w samorządzie województwa śląskiego w 2022 r. PFRON nie przeprowadził kontroli jako powód podając m.in. trwającą od marca 2022 r. w samorządzie kontrolę NIK pn. „Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw”<sup>43</sup>, której zakres jest tożsamy z kontrolą zaplanowaną przez PFRON.

(akta kontroli t. 2 str. 768)

**1.2.** W latach 2019-2021 Prezes Zarządu PFRON nie wydawał decyzji w sprawie zwrotu środków przekazywanych jednostkom samorządu wojewódzkiego na podstawie algorytmu. Departament ds. Finansowych wystosował trzy wezwania do zapłaty na łączną kwotę 996,4 tys. zł<sup>44</sup>. Dwa wezwania na łączną kwotę 29,7 tys. zł

<sup>40</sup> Pismo znak: WK/4506/2014.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 18 sierpnia 2014 r. znak: BON-VIII-077-3-2-UK/14.

<sup>42</sup> Znak: DK.WKS.422.17.2021.

<sup>43</sup> P/22/032.

<sup>44</sup> Wezwania: z 13 października 2021 r. na kwotę 19,3 tys. zł; z 1 lutego 2022 r. – 10,4 tys. zł i z 30 czerwca 2022 r. – 966,7 tys. zł. Wszystkie wezwania skierowane były do Województwa Mazowieckiego.



wynikały z otrzymanego przez PFRON rozliczenia środków wykorzystanych na pokrycie tworzenia i działania ZAZ w Legionowie. Środki te zostały wpłacone na rachunek bankowy PFRON<sup>45</sup>.

(akta kontroli t. 7 str. 3273-3277, 3289, 3353-3354)

Kwota w wysokości 966,7 tys. zł podlega zwrotowi do PFRON w związku z utratą przez organizatora prowadzącego ZAZ statusu ZAZ od dnia 9 grudnia 2021 r. Decyzja o utracie statusu wpłynęła do Departamentu ds. Wpłat PFRON 4 kwietnia 2022 r. Jednak nie podjęto w tej sprawie żadnych działań.

(akta kontroli t. 7 str. 3295, 3308)

Pismem z 21 czerwca 2022 r. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej<sup>46</sup> poinformowało Prezesa Zarządu PFRON o niedopełnieniu obowiązku poinformowania o utracie statusu ZAZ przez organizatora ZAZ i zwróciło się zapytaniem czy PFRON wystosuje wezwanie do zapłaty. Wydział ds. Samorządów Departamentu ds. Finansowych 30 czerwca 2022 r. wystosował wezwanie do zapłaty<sup>47</sup> wskazując jako podstawę prawną zwrotu art. 29 ust. 3g ustawy o rehabilitacji, tj. nieuzyskanie statusu ZAZ przez organizatora i art. 49e ust. 1 ww. ustawy. MCPS zakwestionowało wezwanie do zapłaty<sup>48</sup>, wskazując na niezgodność przywołanej w wezwaniu PFRON podstawy prawnej ze stanem faktycznym i prawnym. MCPS podniósł również wątpliwość, czy adresatem wezwania powinno być Województwo Mazowieckie – MCPS i czy w konsekwencji właściwym jest zastosowanie art. 49e ust. 1 ustawy o rehabilitacji<sup>49</sup>. MCPS przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>50</sup>, w myśl którego zdarzenie w postaci wygaśnięcia umowy o dofinansowanie, w związku z utratą z datą wsteczną statusu ZAZ nie stanowi przesłanki do zwrotu środków na podstawie art. 49e ust. 1 ustawy, tj., że wykorzystano środki niezgodnie z przeznaczeniem. W zaistniałej sytuacji należy rozważyć możliwość ich żądania, na podstawie art. 29 ust. 3b ustawy o rehabilitacji, przez PFRON bezpośrednio od organizatora ZAZ.

(akta kontroli t. 7 str. 3291, 3321-3333)

Departament ds. Finansowych PFRON, jako niewłaściwy do prowadzenia postępowania w tym zakresie, 29 lipca 2022 r. anulował wysłane 30 czerwca 2022 r. do MCPS wezwanie do zapłaty i poinformował, że sprawa została przekazana do odpowiedniej komórki PFRON celem podjęcia stosownych czynności wyegzekwowania kwoty przekazanej na utworzenie ZAZ bezpośrednio od organizatora.

(akta kontroli t. 7 str. 3321)

Departament ds. Wpłat 25 lipca 2022 r., tj. po prawie czterech miesiącach od daty wpływu decyzji o utracie statusu ZAZ, wystosował do organizatora ZAZ wezwanie do złożenia deklaracji DEK-2-b<sup>51</sup> w związku z utratą statusu ZAZ oraz dokonania wpłaty środków. W dniach 5-6 września 2022 r. Departament ds. Wpłat ponownie wysłał wezwania do złożenia deklaracji i dokonania wpłaty<sup>52</sup>. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu ds. Wpłat termin na złożenie deklaracji i dokonanie wpłaty wynika

<sup>45</sup> Wpłaty: z 26 listopada 2021 r. i 25 lutego 2022 r.

<sup>46</sup> Dalej: MCPS.

<sup>47</sup> Nr DF.WSA.365.EL.2022.

<sup>48</sup> Pismo z 19 lipca 2022 r. znak: MCPS.ON/452-25/2020.

<sup>49</sup> Środki Funduszu podlegają zwrotowi w kwocie wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nadmiernej wysokości lub ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, określonej w drodze decyzji nakazującej zwrot wypłaconych środków wraz z odsetkami naliczonymi od tej kwoty, od dnia jej otrzymania, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

<sup>50</sup> Wyrok z 10 sierpnia 2021 r. sygn. akt V SA/Wa 3701/21.

<sup>51</sup> Deklaracja wpłat na PFRON, którą wypełnia pracodawca, o którym mowa w art. 29 ust. 3a, 3b, 3c lub 3g ustawy o rehabilitacji, zobowiązany do wpłaty na PFRON. Deklarację należy złożyć do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłaty do Zarządu PFRON.

<sup>52</sup> Wezwania: z dnia 5 września 2022 r. znak: DW.WWE.402.5502.14V9879K1.105.AKS.2022 i z dnia 6 września 2022 r. znak: DW.WWE.402.5502.14V9879K1.109.AKS.2022.

z przepisów ustawy o rehabilitacji, a okresem sprawozdawczym jest miesiąc, w którym przypada data utraty statusu ZAZ. NIK zwraca jednak uwagę, że sprawa wpłynęła do Departamentu ds. Wpłat na początku kwietnia 2022 r., a w chwili wysyłania wezwania do złożenia deklaracji i dokonania wpłaty, ustawowy termin na dokonanie tych czynności już minął. Zgodnie z art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>53</sup>, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

(akta kontroli t. 7. 3322, 3334-3352)

**2.1.** W myśl art. 68 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>54</sup> jednym z celów kontroli zarządczej jest zapewnienie zarządzania ryzykiem, które powinno podlegać cyklicznemu przeglądowi zgodnie z wymogami określonymi w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem<sup>55</sup>.

W PFRON proces zarządzania ryzykiem ujęto w takich regulacjach wewnętrznych jak: *Polityka Zarządzania Ryzykiem w PFRON*<sup>56</sup>, Megaproces nr 1.5 *Zintegrowane zarządzanie ryzykiem*<sup>57</sup>. Fundusz przeprowadza przegląd zarządzania ryzykiem, co najmniej raz w roku. Zgodnie z przyjętą metodyką zarządzania ryzykiem w PFRON, punktem wyjścia do identyfikacji ryzyka są procesy i ich cele oraz cele operacyjne i strategiczne Funduszu. Ryzyka nieakceptowalne monitorowane są z częstotliwością raz na miesiąc, ryzyka istotne – raz na kwartał, a ryzyka akceptowalne – raz na półrocze.

W 2019 r. zidentyfikowano łącznie 359 ryzyk, z czego 42 stanowiły szanse, a 317 zagrożenia. W 2020 r. zidentyfikowano 365 ryzyk, przy czym nastąpił spadek zidentyfikowanych szans do 37, a zagrożenia wzrosły do 328. W 2021 r. zidentyfikowano łącznie 367 ryzyk, z czego 35 były to szanse, a 332 zagrożenia.

(akta kontroli t. 2 str. 802-822)

Przygotowanie i realizacja kontroli w zakresie prawidłowości wydatkowania środków PFRON, obejmujących m.in. kontrole w zakresie środków przekazywanych według algorytmu samorządom województw, zostały uregulowane w PFRON w procedurze w ramach Megaprocesu 2.4. pn. *Działania kontrolne Funduszu* - procesy: nr 2.4.3.1 *Wyłanianie podmiotów do kontroli w pozostałych obszarach ustawowych* oraz nr 2.4.3.2 *Realizacja kontroli w pozostałych obszarach ustawowych*.

(akta kontroli t. 1 str. 335-336, 594-636; t. 2 str. 783-785, 982)

**2.2.** W latach 2019-2021 zaplanowano 36 zadań audytowych (po 11 w latach 2019-2020 i 14 w 2021 r.), w tym w latach 2020-2021 zaplanowano po jednym zadaniu audytowym, które miało dotyczyć środków przekazywanych samorządom województw według algorytmu, które nie zostały zrealizowane. Kierownik Biura ds. Audytu Wewnętrznego i Jakości wskazała, że Plan audytu na 2020 r. oraz 2021 r. uwzględniał jedno zadanie audytowe, tj. określenie stopnia przygotowań do cyfrowej obsługi PFRON. Realizacja przedmiotowego zadania audytowego zaplanowana była na 2020 r., jednak zadanie nie zostało zrealizowane w zaplanowanym terminie i zostało zamieszczone w Planie audytu

<sup>53</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ufp.

<sup>55</sup> Dz. Urz. MF poz. 56.

<sup>56</sup> Zarządzenie nr 1/2022 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 5 stycznia 2022 r., a wcześniej zarządzenie nr 120/2018 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 19 grudnia 2018 r.

<sup>57</sup> Zarządzenie nr 117/2018 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 19 grudnia 2018 r., zmienione zarządzeniem nr 3/2019 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 2 stycznia 2019 r.

na 2021 r. jako kontynuacja zadania audytowego wskazanego w Planie audytu na 2020 r. Realizację zadania rozpoczęto 4 października 2021 r., które z uwagi na szeroki zakres i liczbę badań audytowych oraz proces uzgodnień wyników, zostało zakończone 11 marca 2022 r.

(akta kontroli t. 1 str. 312-321; t. 2 str. 651, 1045-1046)

**3.1.** Fundusz w ograniczonym zakresie przeprowadzał analizy efektów rehabilitacji realizowanej przez samorządy województw. PFRON nie dokonywał ewaluacji realizowanych zadań oraz ich trwałości. Zakres i stan realizacji zadań przez samorządy PFRON monitorował w oparciu o sprawozdania Sp-W<sup>58</sup>. Według wykazanych w sprawozdaniach Sp-W przez samorządy województw danych na koniec roku:

- 2019 r. – funkcjonowały 123 ZAZ, z tego 115 powstałych w latach ubiegłych i osiem nowoutworzonych<sup>59</sup> (w 2019 r.), w których zatrudnionych było 5280 osób niepełnosprawnych;
- 2020 r. – funkcjonowało 127 ZAZ, z tego 123 powstałe w latach ubiegłych i cztery nowoutworzone<sup>60</sup> (w 2020 r.), w których zatrudnionych było 5662 osoby niepełnosprawne, tj. o 7,2% więcej niż w 2019 r.
- 2021 r. – funkcjonowały 133 ZAZ, z tego 127 powstałych w latach ubiegłych i sześć nowoutworzonych<sup>61</sup> (w 2021 r.), w których zatrudnionych było 6054 osób niepełnosprawnych, tj. o 6,9% więcej niż w 2020 r.

Z analizy danych zawartych w sprawozdaniach Sp-W wynikało, że skuteczność działalności ZAZ w zakresie liczby osób niepełnosprawnych, które opuściły ZAZ i podjęły zatrudnienie była niewielka. I tak:

- w 2019 r. – ZAZ opuściło ogółem 602 osoby niepełnosprawne, z tego 123 osoby podjęły zatrudnienie<sup>62</sup>, tj. 20,4% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 2,3% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych;
- w 2020 r. – ZAZ opuściło 553 osoby niepełnosprawne, z tego 97 osób podjęło zatrudnienie<sup>63</sup>, tj. 17,5% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 1,7% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych;
- w 2021 r. – ZAZ opuściło 566 osób niepełnosprawnych, z tego 121 osób podjęło zatrudnienie<sup>64</sup>, tj. 21,4% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 2% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Powyższe może wskazywać na niską efektywność zatrudnieniową oraz niedostosowanie prowadzonej przez ZAZ działalności do potrzeb rynku pracy. Tym samym w niewielkim stopniu osiągnięto cel aktywizacji zawodowej wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, tj. ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego.

W latach 2019-2021 dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ wyniosło łącznie 1 039 133,2 tys. zł (2019 r. – 307 411,6 tys. zł, 2020 r. – 339 535,5 tys. zł i 2021 r. – 392 186,1 tys. zł), w tym dofinansowanie ze środków PFRON wyniosło

<sup>58</sup> Ostatnie badanie ZAZ zostało zrealizowane w 2017 r.

<sup>59</sup> Spośród ośmiu nowoutworzonych ZAZ, pięć z nich było finansowane ze środków PFRON.

<sup>60</sup> Spośród czterech nowoutworzonych ZAZ, trzy z nich były finansowane ze środków PFRON.

<sup>61</sup> Spośród sześciu nowoutworzonych ZAZ, cztery z nich były finansowane ze środków PFRON.

<sup>62</sup> 22 osoby w zakładach pracy chronionej (dalej: zpch), 10 osób w organizacjach pozarządowych, osiem w spółdzielniach socjalnych i pięć w przedsiębiorstwach społecznych.

<sup>63</sup> 13 osób w zpch, 12 osób w organizacjach pozarządowych, siedem osób w spółdzielniach socjalnych i sześć osób w przedsiębiorstwach społecznych.

<sup>64</sup> 14 osób w zpch, po 11 osób w organizacjach pozarządowych i przedsiębiorstwach społecznych, 10 osób w spółdzielniach socjalnych.

łącznie 428 011,0 tys. zł, tj. 41,2% (2019 r. – 123 485,2 tys. zł, 2020 r. – 146 570,6 tys. zł i 2021 r. – 157 955,2 tys. zł).

PFRON przekazywał do Pełnomocnika informacje w sprawie realizacji przez samorządy województw i powiatowe zadań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej ze środków PFRON. Samorządy nie mają obowiązku przekazywania w składanych sprawozdaniach szczegółowych informacji dotyczących osiągniętych efektów. Nie ma też obowiązku prawnego przeprowadzania ewaluacji działań podejmowanych przez samorządy. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wskazała, że samorząd wykonuje te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>65</sup> nie wykluczają ewaluacji przez samorządy podejmowanych działań, a także pomiaru osiągniętych efektów i ich trwałości. Decydowanie przez samorząd wojewódzki o przeznaczeniu środków z algorytmu, nie ogranicza PFRON w kwestii sprawowania nadzoru obejmującego celowość i skuteczność ich wykorzystania. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie kontroli kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków oraz zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Należy zwrócić uwagę, że PFRON jest autorem wzoru sprawozdań Sp-W i może go modyfikować w taki sposób, aby uzyskać informacje dotyczące osiągniętych efektów przez samorządy województw.

(akta kontroli t. 2 str. 648-652; t. 3 str. 1057-1060, 1063-1065, 1068-1070; t. 4 str. 1781-1785)

**3.2.** W zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji (art. 34 ust. 1), w latach 2019-2020 Pełnomocnik nie przeprowadzał i nie zlecał kontroli dotyczących przekazywania środków według algorytmu. W 2021 r. Pełnomocnik zwrócił się do Prezesa Zarządu PFRON z prośbą o przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie właściwego wydatkowania środków PFRON przekazanych na realizację zadań wynikających z art. 35 i 36 ustawy o rehabilitacji przez samorząd województwa śląskiego. Kontrola nie została przeprowadzona, co opisano szerzej w pkt. 1.1. obszaru 2.

PFRON oraz samorządy województw nie zgłaszały do Pełnomocnika problemów związanych z przekazywaniem środków według algorytmu. Również wyniki kontroli przeprowadzanych przez wojewodów w ZAZ, na podstawie art. 30 ust. 3b ustawy o rehabilitacji, nie wskazywały na nieprawidłowe lub nieterminowe przekazywanie środków PFRON.

Pełnomocnik nie opracował, w związku z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy o rehabilitacji, standardów w zakresie zadań określonych w ustawie realizowanych przez samorządy województw. Pełnomocnik wskazał, że zasady realizacji ww. zadań określają akty prawne, stąd nie opracowano standardów.

(akta kontroli t. 2 str. 639-643)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2021 PFRON nie przeprowadzał w samorządach województw kontroli kompleksowych, co było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, a także kontroli problemowych i sprawdzających.

(akta kontroli t. 2 str. 869-873)

2. PFRON w sposób wadliwy i opieszale podjął czynności w sprawie zwrotu środków w związku z utratą przez organizatora ZAZ statusu ZAZ.

(akta kontroli t. 7 str. 3291, 3321-3333)

<sup>65</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 547.

## OCENA CZĄSTKOWA

PFRON w niewystarczającym stopniu sprawował kontrolę nad wydatkowaniem środków według algorytmu przekazywanych samorządom województw. PFRON nie przeprowadził kontroli kompleksowych, problemowych i sprawdzających. W sposób wadliwy i opieszale podejmowano działania w sprawie zwrotu środków.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przeprowadzanie w samorządach województw kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na cztery lata, a także kontroli problemowych i sprawdzających.
2. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie uregulowań dotyczących częstotliwości i terminów sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach realizowanych ze środków PFRON (Sp-W), a także zasad rozliczeń finansowych i pokrywania kosztów obsługi zadań.
3. Przeprowadzanie weryfikacji faktycznych kosztów obsługi zadań.
4. Rzetelne weryfikowanie wniosków o przekazanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Wn-W).

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, 16 września 2022 r.

Kontrolerzy  
Sylvia Płuszevska  
Starszy inspektor  
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p.o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski

/-/

.....  
podpis

/-/

.....  
podpis

Anna Żarek  
Doradca ekonomiczny

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p.o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski

.....  
*podpis*