



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.4.6.2024

Pani
Katarzyna Dłuska
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Grodzisku Mazowieckim
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
w Grodzisku Mazowieckim
ul. Żydowska 19
05-825 Grodzisk Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/036 Warsztaty terapii zajęciowej dla osób z niepełnosprawnościami

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445687, kps@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grodzisku Mazowieckim ¹ ul. Żydowska 19, 05-825 Grodzisk Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Dłuska, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Grodzisku Mazowieckim, od 30 lipca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Grażyna Rymarczyk od 1 kwietnia 1999 r. do 29 lipca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania wspierające rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami. 2. Przekazywanie i rozliczanie środków finansowych na wsparcie warsztatów, sprawowanie nad nimi kontroli oraz skuteczność prowadzonej rehabilitacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Sonia Kubica, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/61/2024 z 18 września 2024 r.

(akta kontroli t. 1 str. 1-8)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Centrum nie dysponowało informacjami związanymi z liczbą osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących powiat grodziski. Dysponowało informacjami o mieszkańcach powiatu, którym w danym roku wydano orzeczenia o stopniu niepełnosprawności uzyskanymi od Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności funkcjonującego w jego strukturach. Dofinansowanie działalności warsztatów terapii zajęciowej⁴ umożliwiała osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w życiu społecznym. Jednak działania związane ze zdobywaniem przez uczestników umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia były nieskuteczne ze względu na fakt, że w latach 2021-2023 tylko dwie osoby spośród 97⁵ uczestników warsztatów podjęło zatrudnienie.

PCPR w sposób nierzetelny opracowało projekt Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych pt. *Osoby niepełnosprawne i działania na rzecz ich*

¹ Dalej: Centrum lub PCPR.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: WTZ lub warsztat.

⁵ Liczba uczestników wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

*integracji w społeczności lokalnej na lata 2021-2027⁶. Pomimo określenia celów strategicznych oraz zadań jakie należy wykonać do osiągnięcia celów, przyjęto mierniki, którym nie przypisano wartości bazowych oraz docelowych umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów strategicznych oraz ewaluację Programu. Ponadto dla celu strategicznego nr 7: *Organizowanie środowiskowego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom* PCPR określiło zakładane rezultaty, które nie korespondowały z celem oraz przyjętymi zadaniami.*

Podział środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷ dokonywany był przez Radę Powiatu Grodziskiego⁸ z uwzględnieniem opinii Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁹. Największy udział w przekazanej kwocie stanowiły środki przeznaczone na działanie warsztatów – wykazujące tendencję wzrostową (63,0% w 2021 r., 64,0% w 2022 r. oraz 66,0% w 2023 r.). Zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie kosztów działalności WTZ oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących zwiększenia liczby uczestników warsztatu odbywało się w sposób prawidłowy.

Starostwo Powiatu Grodziskiego przekazywało środki PFRON na działalność warsztatów w terminach umożliwiających zachowanie ciągłości ich działania oraz we właściwej wysokości za pośrednictwem wydzielonego rachunku bankowego. Jednocześnie co najmniej 10,0% kosztów działania WTZ było finansowanych ze środków własnych samorządu. Środki PFRON w wysokości 2,5% kwoty przekazanej wg algorytmu, na obsługę realizowanych zadań ponoszone były zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrole w warsztatach prowadzone były przez Centrum z częstotliwością oraz zakresie określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej¹⁰. PCPR rzetelnie sporządzało sprawozdania finansowo-rzeczowe przekazywane do PFRON, o których mowa w art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹. Rzetelnie weryfikowało sprawozdania roczne otrzymywane z warsztatów, w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie WTZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami

Opis stanu faktycznego

1.1. PCPR nie dysponowało informacjami o liczbie osób z niepełnosprawnościami w powiecie oraz rodzaju ich niepełnosprawności. Centrum pozyskiwało dane dotyczące mieszkańców powiatu, którym wydano orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w danym roku od Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności funkcjonującego w organizacji PCPR. W okresie objętym

⁶ Dalej: Program lub Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych.

⁷ Dalej: PFRON.

⁸ Dalej: Rada Powiatu.

⁹ Powiatowa Społeczna Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych powołana została na okres czterech lat na podstawie zarządzenia nr 50/2020 Starosty Grodziskiego z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych. W 2024 r. powołano na kolejne cztery lata Społeczną Radę na podstawie zarządzenia nr 53/202 Starosty Grodziskiego z dnia 18 lipca 2024 r. w tej samej sprawie. Dalej: Społeczna Rada.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 2284; dalej: rozporządzenie w sprawie WTZ.

¹¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 44, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

kontrolą orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w powiecie grodziskim uzyskało odpowiednio: 1819 osób w 2021 r., 2130 w 2022 r. i 2512 w 2023 r.

(akta kontroli t. 1 str. 33-98; t. 4 str. 19-44)

W powiecie grodziskim nie opracowano sformalizowanej diagnozy osób z niepełnosprawnościami. Centrum pozyskiwało informacje w trakcie bieżących kontaktów z osobami z niepełnosprawnościami, organizacjami pozarządowymi, oraz instytucjami świadczącymi wsparcie tym osobom. Opracowując dokumenty strategiczne (*Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Grodziskiego na lata 2021-2025*, Program Działań na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami) przeprowadzono badanie ankietowe. Na tej podstawie zdiagnozowano problemy osób z niepełnosprawnościami z powiatu grodziskiego, które dotyczyły: barier funkcjonalnych, izolacji, utrudnionego dostępu do placówek rehabilitacyjnych i placówek ochrony zdrowia, braku specjalistycznego wsparcia, braku akceptacji w środowisku lokalnym oraz odpowiednich ofert pracy.

Centrum nie monitorowało sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że monitoring ogranicza RODO oraz duża liczba instytucji nakierowanych na problemy społeczne oraz posiadające inne zadania. Na terenie powiatu grodziskiego jednostkami organizacyjnymi zajmującymi się osobami z niepełnosprawnościami oprócz PCPR były m.in. Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Powiatowy Urząd Pracy oraz Zespół Szkół Specjalnych w Grodzisku Mazowieckim.

(akta kontroli t. 1 str. 251, 394-452; t. 4 str. 19-44)

1.2. PCPR opracowało projekt Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, który został pozytywnie oceniony i przyjęty przez Społeczną Radę¹³ oraz Radę Powiatu Grodziskiego¹⁴. W części III Programu *Instytucjonalne wsparcie osób z niepełnosprawnościami w powiecie* wskazano, że na terenie powiatu działają dwa WTZ (w Milanówku i w Grodzisku Mazowieckim). Placówki prowadzące w ramach realizowanej rehabilitacji łącznie dla 72 uczestników¹⁵ zajęcia w następujących pracowniach: plastycznych, komputerowych dziewiarskich, gospodarstwa domowego, funkcjonowania społecznego oraz ogrodniczych. Ustalono roczny koszt pobytu jednego uczestnika w warsztacie w 2021 r. w wysokości 21,7 tys. zł, oraz 22,9 tys. zł w latach 2022-2023.

(akta kontroli t. 1 str. 394-430, 660-691)

W Programie wskazano dziewięć celów strategicznych, tj.: budzenie świadomości dotyczącej tematyki osób z niepełnosprawnościami; dostępność do przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami; prowadzenie baz danych osób z niepełnosprawnościami w powiecie grodziskim; wspieranie systemu wczesnej identyfikacji niepełnosprawności, interwencji i kompleksowej rehabilitacji; wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami w dostępie do edukacji, tworzenie warunków do aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, organizowanie środowiskowego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom, tworzenie warunków umożliwiających pełne uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami i w życiu publicznym, kulturalnym, sportowym i rekreacji; zaangażowanie organizacji pozarządowych w kreowanie polityki społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Określono 20 zadań w ramach realizacji wskazanych celów strategicznych, które dotyczyły m.in. udzielania pomocy finansowej dla osób

¹³ Na podstawie Uchwały nr 10/2021 Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 6 grudnia 2021 r.

¹⁴ Na podstawie uchwały nr 331/XXXIX/21 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 16 grudnia 2021 r. Poprzednio obowiązywał przyjęty uchwałą nr 146/XVIII/16 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. Ramowy Program Samorządowy dla Powiatu Grodziskiego pt. *Osoby niepełnosprawne i działania na rzecz ich integracji w społeczności lokalnej na lata 2016-2020*.

¹⁵ Wg danych na 2021 r.

z niepełnosprawnościami w formie przyznawania dofinansowań do zakupu np. lasek, aparatów słuchowych, syntezatorów mowy; wspierania zatrudnienia i samozatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, pomocy osobom z niepełnosprawnościami w przystosowaniu się do funkcjonowania na rynku pracy, wspieranie systemu środowiskowego wsparcia. Nie wskazano metod ich pomiaru oraz ich początkowych i docelowych wartości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 1 str. 436-448)

W ramach realizacji celu strategicznego nr 7: *Organizowanie środowiskowego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom* PCPR określiło trzy zadania, cztery rezultaty oraz cztery mierniki. Stwierdzono, że określone rezultaty dotyczące samodzielności życiowej i ekonomicznej osób z niepełnosprawnościami nie odnosiły się do przyjętego celu i zadań. Natomiast przyjęte mierniki nie odnosiły się do określonych ww. rezultatów. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 1 str. 448)

Program pozostawał w zgodności z celem wskazanym w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Grodzkiego na lata 2021-2025*¹⁶, która została przyjęta przez Radę Powiatu Grodzkiego w dniu 16 grudnia 2021 r.¹⁷ W Strategii określono cel szczegółowy dedykowany sytuacji osób z niepełnosprawnościami, tj. cel nr 3 *Poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych z terenu powiatu grodzkiego*. W ramach wskazanego celu strategicznego wyszczególniono cel operacyjny nr 1 *Zapewnienie dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym osób niepełnosprawnych*. Uwzględniono w nim m.in. kierunek działania *Rozwój form wsparcia w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami*.

(akta kontroli t. 1 str. 203-278, 398-452)

1.3. W latach objętych kontrolą w powiecie grodzkim funkcjonowała Społeczna Rada¹⁸. W jej skład wchodziło pięć osób, w tym: cztery osoby będące przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu oraz przedstawiciel Rady Powiatu. W latach 2021-2023 odbyło się 14 posiedzeń Społecznej Rady, tj. odpowiednio w poszczególnych latach: pięć, cztery oraz pięć posiedzeń. W ich trakcie oceniano m.in. realizację programów, w tym: resortowego programu *Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnej*, Powiatowego Programu Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych. Społeczna Rada oceniała także sprawozdania z działalności WTZ, opiniowała kierunki wydatkowania środków PFRON przekazanych na podstawie algorytmu Powiatowi Grodzkiemu. Posiedzenia Społecznej Rady nie odbywały się cyklicznie, tj. co najmniej raz w każdym kwartale danego roku. W 2021 r. nie odbyło się posiedzenie Społecznej Rady w II i III kwartale, natomiast w 2022 r. i 2023 r. w II kwartale, co było niezgodne wymogiem określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych¹⁹. Przewodniczący Społecznej Rady wyjaśnił, że we wskazanych okresach do Społecznej Rady nie wpłynęły jakiegokolwiek wnioski, które dotyczyłyby

¹⁶ Dalej: Strategia.

¹⁷ Przyjęta na podstawie uchwały nr 332/XXXIX/21 Rady Powiatu Grodzkiego z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Grodzkiego na lata 2021-2025*. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu Grodzkiego. Do Strategii sporządzono Aneks nr 1, który został przyjęty przez Radę Powiatu Grodzkiego na podstawie uchwały nr 520/LXI/23 z dnia 28 września 2023 r.

¹⁸ W okresie objętym kontrolą do zadań PCPR należała obsługa administracyjno-biurowa Społecznej Rady.

¹⁹ Dz. U. Nr 62, poz. 560.

zakresu działań Społecznej Rady i wymagałyby wydania opinii. Nie wpłynęły również wnioski o zwołanie posiedzenia.

(akta kontroli t. 1 str. 279-390)

1.4. Zadania na rzecz osób z niepełnosprawnościami finansowane ze środków przekazanych na podstawie algorytmu z PFRON realizowane były na podstawie uchwał Rady Powiatu, których projekty przygotowywał PCPR. W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu podjęła łącznie 10 uchwał w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, na które miały zostać przeznaczone środki PFRON. W ramach rehabilitacji społecznej, środki PFRON zostały rozdzielone na zadania dotyczące dofinansowania: uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych; organizacji sportu kultury i rekreacji osób niepełnosprawnych; zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych dla osób niepełnosprawnych; barier architektonicznych, komunikowania się i technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych; tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej. Podział środków odpowiadał celom strategicznymi (w tym zadaniami i sposobem ich realizacji) określonym Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych. Społeczna Rada pozytywnie zaopiniowała²⁰ podział środków na zadania i kierunki określone w ww. uchwałach.

(akta kontroli t. 1 str. 510-659; t. 3 str. 443-668)

W latach 2021-2023 podział środków przedstawiał się następująco:

- 1) W 2021 r. uchwałą²¹ na dofinansowanie: zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przeznaczono kwotę w wysokości 2379,1 zł tys. zł, w tym kosztów działania WTZ 1548,0 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 47,3 tys. zł. Na podstawie kolejnej uchwały²² dokonano przesunięcia środków pomiędzy zadaniami, w wyniku którego na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przeznaczono 2418,4 zł tys. zł, w tym na koszty działania WTZ 1548,0 tys. zł oraz na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 8,1 tys. zł.
- 2) W 2022 r. uchwałą²³ na dofinansowanie: zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przeznaczono kwotę w wysokości 2689,3 tys. zł, w tym kosztów działania WTZ 1734,9 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 53,0 tys. zł. Następnie²⁴ dokonano przesunięcia środków pomiędzy zadaniami, w wyniku którego na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przeznaczono 2715,3 zł tys. zł, w tym na koszty działania WTZ 1734,9 tys. zł oraz na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 27,0 tys. zł. Kolejna zmiana²⁵ dotyczyła zwiększenia środków PFRON dla powiatu grodziskiego, na rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych przeznaczono 2870,4 zł tys. zł, w tym koszty działania WTZ 1864,5 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 1,5 tys. zł.
- 3) W 2023 r. uchwałą²⁶ na dofinansowanie: zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przeznaczono kwotę w wysokości 3392,9 tys. zł, w tym

²⁰ Uchwała Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych nr: 02/2021 z dnia 15 lutego 2021 r., 05/2021 z dnia 18 października 2021 r., 12/2021 z 6 grudnia 2021 r., 03/2022 z dnia 14 marca 2022 r., 06/2022 z dnia 20 września 2022 r., 07/2022 z dnia 14 listopada 2022 r., 02/2023 z dnia 20 marca 2023 r., 06/2023 z 18 września 2023 r., 08/2023 z dnia 17 listopada 2023 r., 10/2023 z 11 grudnia 2023 r.

²¹ Uchwała Rady Powiatu nr 244/XXIX/21 z dnia 25 lutego 2021 r.

²² Uchwała Rady Powiatu nr 306/XXXVII/21 z dnia 28 października 2021 r.

²³ Uchwała Rady Powiatu nr 363/XLII/22 z dnia 31 marca 2022 r.

²⁴ Uchwała Rady Powiatu nr 418/XLVII/22 z dnia 29 września 2022 r.

²⁵ Uchwała Rady Powiatu nr 440/XLIX/22 z dnia 24 listopada 2022 r.

²⁶ Uchwała Rady Powiatu nr 473/LIV/23 z dnia 30 marca 2023 r.

na koszty działania WTZ 2271,1 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 77,8 tys. zł. W związku ze zwiększeniem środków PFRON dla powiatu grodzkiego, na podstawie uchwały²⁷ dokonano zmiany, w wyniku której na rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych przeznaczono kwotę w wysokości 3576,3 zł tys. zł, w tym na koszty działania WTZ 2418,7 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 42,1 tys. zł. Na podstawie uchwały²⁸ dokonano przesunięcia środków pomiędzy zadaniami, w wyniku którego na rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych przeznaczono kwotę w wysokości 3592,5 zł tys. zł, w tym na koszty działania WTZ 2418,7 tys. zł; zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 25,9 tys. zł.

(akta kontroli t. 1 str. 509-659; t. 3 str. 443-661)

1.5. W okresie objętym kontrolą Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, współfinansowane ze środków PFRON przekazanych na podstawie algorytmu²⁹ obejmujące:

- dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych³⁰ – z 17 złożonych wniosków na kwotę 335,0 tys. zł, sfinansowano 11 projektów o łącznej wartości 227,2 tys. zł³¹;
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów³² – z 611 złożonych wniosków na kwotę 2416,5 tys. zł, dofinansowaniem objęto 445, o łącznej wartości 1800,1 tys. zł, w tym ze środków PFRON 1125,9 tys. zł³³ oraz ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia 674,3 tys. zł;
- dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych – z 630 wniosków, sfinansowano turnusy dla 472 uczestników, o łącznej wartości 716,3 tys. zł³⁴;
- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na wnioski indywidualnych osób niepełnosprawnych – z 254 wniosków na kwotę 2348,0 tys. zł, dofinansowano 163 projekty o łącznej wartości 1065,5 tys. zł³⁵;
- dofinansowanie kosztów działania WTZ³⁶ – finansowano działalność dwóch warsztatów terapii zajęciowej w łącznej wysokości 6476,3 tys. zł, w tym 5825,2 tys. zł³⁷ ze środków PFRON oraz 651,1 tys. zł³⁸ ze środków własnych samorządu.

Głównym powodem niezaspokajania w pełni potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny (przyznawany osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów), przedmioty ortopedyczne

²⁷ Uchwała Rady Powiatu nr 518/LXII/23 z dnia 28 września 2023 r.

²⁸ Uchwała Rady Powiatu nr 537/LXIII/23 z dnia 30 listopada 2023 r.

²⁹ Zakres realizowanych przez PCPR zadań wynikał z obowiązującego Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, a także zgłaszanego przez osoby z niepełnosprawnościami i organizacje działające na ich rzecz zapotrzebowania.

³⁰ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o rehabilitacji.

³¹ Przeznaczono odpowiednio: 63,7 tys. zł w 2021 r.; 22,3 tys. zł w 2022 r. oraz 141,2 tys. zł w 2023 r.

³² Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c ustawy o rehabilitacji.

³³ Na realizację zadania w 2021 r. przeznaczono środki w wysokości 334,4 tys. zł; w 2022 r. przeznaczono 393,4 tys. zł. oraz w 2023 r. 398,1 tys. zł.

³⁴ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy o rehabilitacji. Przeznaczono: 154,5 tys. zł w 2021 r.; 278,3 tys. zł w 2022 r. oraz 283,4 tys. zł w 2023 r.

³⁵ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o rehabilitacji. Przeznaczono: 353,9 tys. zł w 2021 r.; 316,9 tys. zł w 2022 r. oraz 394,8 tys. zł w 2023 r.

³⁶ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 8 ustawy o rehabilitacji.

³⁷ Przeznaczono: 1548,0 tys. zł w 2021 r.; 1858,5 tys. zł w 2022 r. oraz 2418,7 tys. zł w 2023 r.

³⁸ Przeznaczono: 172,0 tys. zł w 2021 r.; 210,4 tys. zł w 2022 r. oraz 268,7 tys. zł w 2023 r.

i środki pomocnicze; uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych oraz likwidacji barier architektonicznych była niewystarczająca wysokość środków otrzymywanych z PFRON.

W okresie objętym kontrolą PCPR nie realizowało zadań związanych z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej³⁹. Pomimo, że w 2023 r. wpłynęły dwa wnioski na kwotę 32,9 tys. zł na zapotrzebowanie w tym zakresie, nie zostały rozpatrzone ze względu na braki formalne. Ponadto Centrum nie realizowało zadań związanych z dofinansowaniem kosztów tworzenia WTZ oraz usług tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika. Powodem był brak wpływu wniosków na zapotrzebowanie osób z niepełnosprawnościami w tym zakresie.

(akta kontroli t. 4 str. 5-18, 257-263)

PCPR realizowało także zadania na rzecz osób z niepełnosprawnościami w ramach Programu *Aktywny Samorząd*⁴⁰ oraz Programu *Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej*⁴¹. Od 2022 r. Centrum realizowało Program *Zajęcia klubowe w WTZ*⁴². Na terenie powiatu grodziskiego zajęcia klubowe organizowane były przez Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Malwa plus w Grodzisku Mazowieckim⁴³. Otrzymano na ten cel odpowiednio: 317,8 tys. zł⁴⁴ w 2022 r. oraz 604,8 tys. zł⁴⁵ w 2023 r. Z zajęć klubowych w 2022 r. skorzystało 28 beneficjentów⁴⁶, natomiast w 2023 r. 10 osób⁴⁷. Powiat grodziski w 2021 r. realizował również Program *Wyrównywanie różnic między regionami*⁴⁸.

(akta kontroli t. 4 str. 5-18, 256)

W latach 2021-2023 w WTZ działających na terenie powiatu grodziskiego liczba miejsc dla uczestników wynosiła odpowiednio: 70 w 2021 r., 82 w 2022 r. oraz 97 w 2023 r.

WTZ Milanówek dysponował 30 miejscami, które w okresie objętym kontrolą były obsadzone. Nie były utworzone listy osób oczekujących na przyjęcie na zajęcia warsztatowe. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że osoby chętne do udziału w warsztatach podejmowały rozmowy telefoniczne z pracownikami WTZ, a w sytuacji zwolnienia miejsca składały wniosek o przyjęcie.

(akta kontroli t. 4 str. 5-17, 257-262)

WTZ w Grodzisku Mazowieckim dysponował odpowiednio: 42 miejscami w 2021 r., 52 w 2022 r. oraz 67 w 2023 r. Nie były prowadzone listy osób oczekujących na przyjęcie na terapię zajęciową. W 2021 r. brak było osób oczekujących na przyjęcie do WTZ. W następnych latach liczba osób oczekujących wyniosła odpowiednio: 28 w 2022 r.⁴⁹, 10 w 2023 r.⁵⁰ oraz 10 w 2024 r.⁵¹. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że brak list oczekujących, zwiększenie liczby miejsc w WTZ oraz wzrost liczby osób oczekujących na przyjęcie spowodowane było zakończeniem, w połowie 2022 r., przez Stowarzyszenie projektu pn. *Aktywni – Samodzielni uczestnicy Świątlicy*

³⁹ Realizowanego na podstawie art. 35a ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

⁴⁰ W latach objętych kontrolą na realizację 255 umów w ramach programu wydatkowano środki otrzymane z PFRON w wysokości 1 365,8 tys. zł.

⁴¹ W latach objętych kontrolą na realizację 257 umów w ramach programu przeznaczono środki własne samorządu w wysokości 58,5 tys. zł.

⁴² Dalej: zajęcia klubowe.

⁴³ Dalej: Stowarzyszenie.

⁴⁴ W tym ze środków PFRON 108,7 tys. zł oraz ze środków własnych samorządu 209,2 tys. zł

⁴⁵ W tym ze środków PFRON 177,4 tys. zł oraz ze środków własnych samorządu 427,4 tys. zł.

⁴⁶ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

⁴⁷ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

⁴⁸ W ramach, którego otrzymano z PFRON środki w wysokości 102,1 tys. zł.

⁴⁹ Średni okres oczekiwania na przyjęcie do WTZ wyniósł pięć miesięcy.

⁵⁰ Średni okres oczekiwania na przyjęcie do WTZ wyniósł 12 miesięcy.

⁵¹ Wg stanu na dzień 7 października 2024 r.

Integracyjnej Malwa plus realizowanego w ramach Programu *Pokonamy Bariery*. W ramach realizacji projektu ze środków PFRON współfinansowane było prowadzenie świetlicy dla osób z niepełnosprawnością. Po zakończeniu projektu osoby uczestniczące w zajęciach świetlicowych, posiadające uprawnienia do uczestnictwa w warsztatach zostały zakwalifikowane jako osoby oczekujące na przyjęcie do WTZ. W związku z brakiem dodatkowych środków na finansowanie WTZ, które przyznawane są raz w roku na wniosek Stowarzyszenia podjęto działania w celu uruchomienia dla tych osób zajęć klubowych. Powiat Grodziski pozyskał środki na zajęcia klubowe i systematycznie, co roku zwiększał dla tych osób liczbę miejsc w WTZ. W 2023 r. nie zwiększono liczby miejsc w WTZ dla wszystkich oczekujących osób ponieważ w ocenie Dyrektor PCPR mogłoby to spowodować znaczące zmniejszenie środków PFRON na zaspokojenie osób niepełnosprawnych korzystających z innych form wsparcia finansowanych ze środków PRFON przekazanych na podstawie algorytmu. Planowane jest kolejne zwiększenie liczby miejsc w WTZ od 2025 r.

(akta kontroli t. 4 str. 10, 19-28, 261)

W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu grodzkiego funkcjonował Środowiskowy dom Pomocy Społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w którym w 2021 r. przebywały 33 osoby oraz po 36 w 2022 i w 2023 r.

(akta kontroli t. 4 str. 268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym opracowaniu Programu w zakresie przyjętych zadań, rezultatów i mierników.

- a) W ramach realizacji celu strategicznego nr 7: *Organizowanie środowiskowego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom* PCPR określiło trzy zadania, w tym zadanie nr 7.2. *Wspieranie systemu środowiskowego wsparcia* (jako jeden ze sposobów realizacji zadania wskazano wspieranie działalności WTZ⁵²). Jako oczekiwane rezultaty dla tego celu wskazano m.in.: samodzielność życiową osób z niepełnosprawnościami oraz ich integrację ze środowiskiem, samodzielność ekonomiczną osób z niepełnosprawnościami⁵³. Wskazane rezultaty nie odnosiły się do przyjętego celu i zadań. Natomiast przyjęte mierniki, tj.: liczba osób z niepełnosprawnościami korzystających z różnych świadczeń pomocy społecznej, liczba programów realizowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, liczba osób korzystających z programów oraz liczba mieszkań wolnych od barier przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych nie odnosiły się do określonych rezultatów, w szczególności dotyczących samodzielności życiowej i ekonomicznej osób z niepełnosprawnościami.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że przyjęty sposób określenia rezultatów wynikał z błędu ludzkiego.

- b) Do przyjętych mierników nie przypisano wartości bazowych oraz docelowych, które umożliwiłyby monitorowanie stopnia osiągnięcia celów strategicznych i ewaluację Programu oraz nie wskazano metod ich pomiaru, co było niezgodne z obowiązującymi uregulowaniami w zakresie standardów⁵⁴

⁵² Pozostałe zadania to: zadanie nr 7.1 *Pomoc rodzinom w opiece nad osobami niepełnosprawnymi* i zadanie nr 3 *Bezpłatne poradnictwo prawne i psychologiczne dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin*.

⁵³ Pozostałe rezultaty to: dostęp do pomocy psychologicznej i prawnej, powołanie pełnomocnika/koordynatora osób niepełnosprawnych.

⁵⁴ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

i wytycznych Ministra Finansów⁵⁵. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że mierniki zostały sformułowane adekwatnie do przyjętych celów. Gdyby wskazane cele odnosiły się do gradacji danej sytuacji, wówczas niezbędnym byłoby wskazanie wartości mierników, zarówno na starcie, jak w wartości końcowej.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora PCPR. Cele strategiczne powinny być opracowane w sposób umożliwiający cyklicznie śledzenie postępów dążących do ich osiągnięcia. Określone w Programie cele strategiczne odnoszą się do poprawy życia osób z niepełnosprawnościami w powiecie grodziskim. Jednak brak wskazania wartości bazowych i docelowych mierników uniemożliwia pomiar stopnia ich osiągnięcia.

(akta kontroli t. 1 str. 394-452; t. 4 str. 240-244)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami. Podział środków na zadania PFRON odbywał się w oparciu o uchwały Rady Powiatu, które były pozytywnie opiniowane przez Społeczną Radę. W związku z podjętymi przez Centrum działaniami pozyskano środki na zajęcia klubowe w WTZ oraz zwiększono liczbę miejsc w WTZ Grodzisk Mazowiecki z 42 do 67. PCPR nierzetelnie opracowało projekt Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych. Do mierników nie przypisano wartości bazowych oraz docelowych umożliwiającym monitorowanie stopnia osiągnięcia celów strategicznych oraz ewaluację Programu. Ponadto dla celu strategicznego nr 7: *Organizowanie środowiskowego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom* PCPR określiło zakładane rezultaty, które nie korespondowały z celem oraz przyjętymi zadaniami.

OBSZAR

2. Przekazywanie i rozliczanie środków finansowych na wsparcie warsztatów, sprawowanie nad nimi kontroli oraz skuteczność prowadzonej rehabilitacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 do PCPR nie wpływały wnioski związane z tworzeniem nowych WTZ. We wskazanym okresie do PCPR wpłynęły trzy wnioski o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów wynikających ze zwiększenia liczby uczestników warsztatu terapii zajęciowej, tj. wniosek złożony: 17 lutego 2021 r. o zwiększenie liczby uczestników z 40 do 42 osób, 28 października 2022 r. o zwiększenie liczby uczestników z 42 do 52 osób, 19 października 2023 r. zwiększenie liczby uczestników z 52 do 67 osób. Wnioski zostały złożone przez WTZ Grodzisk Mazowiecki.

Badaniem objęto przebieg procedowania przez PCPR wniosków złożonych w 2022 r. oraz w 2023 r. Stwierdzono, że:

- wnioski zostały złożone na dedykowanym formularzu określonym w rozporządzeniu w sprawie WTZ;
- Starosta Powiatu Grodziskiego powołał zespoły do oceny wniosków⁵⁶, w skład których wchodził: Dyrektor PCPR, psycholog, pracownik PCPR oraz przedstawiciel organizacji pozarządowej;
- zespoły oceniając wnioski brały pod uwagę orzeczenia o stopniu niepełnosprawności potwierdzające możliwość udziału w terapii zajęciowej

⁵⁵ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

⁵⁶ Zarządzeniem nr 86/2022 Starosty Grodziskiego z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie powołania w PCPR zespołu oceniającego wniosek o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów wynikających ze zwiększenia liczby uczestników warsztatu terapii zajęciowej złożony przez Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Małwa plus w Grodzisku Mazowieckim oraz zarządzeniem nr 62/2023 z dnia 8 listopada 2023 r. w tej samej sprawie.

- nowo przyjmowanych uczestników, możliwości lokalowe, kadrowe oraz adekwatność profilu terapii zajęciowej oferowanej przez warsztat;
- zespoły oceniły wnioski zachowując 30-dniowy termin dokonania oceny określony w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WTZ.

(akta kontroli t. 3 str. 294-416)

2.2. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu grodziskiego funkcjonowały dwa WTZ. Pierwszy prowadzony przez Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Malwa plus z siedzibą w Grodzisku Mazowieckim⁵⁷, w którym wsparcie w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej otrzymało od 42 do 67 uczestników⁵⁸. Drugi WTZ prowadzony przez Dom Rehabilitacyjno-Opiekuńczy Katolickiego Stowarzyszenia Niepełnosprawnych Archidiecezji Warszawskiej w Milanówku⁵⁹, w którym wsparcie otrzymało 30 uczestników.

WTZ Grodzisk Mazowiecki powstał w 1994 r. na podstawie umowy z dnia 27 czerwca 1994 r. zawartej pomiędzy Wojewódzkim Ośrodkiem do spraw Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a Spółdzielnią Inwalidów Malwa. W 1998 r. finansowanie działalności warsztatu przekazano PFRON⁶⁰, a od 1999 r. na podstawie umowy z dnia 1 lutego 1999 r. zawartej pomiędzy PFRON, a PCPR dofinansowanie działalności WTZ przejęło Centrum. Pomimo zmiany przepisów ustawy o rehabilitacji w zakresie dotyczącym m.in. finansowania działalności WTZ oraz wprowadzenia rozporządzenia w sprawie WTZ określającego § 5 ust. 2 i 3 wymogi dotyczące postanowień zawartych w umowach o dofinansowanie działalności warsztatów, PCPR nie podjęło działań w celu dostosowania postanowień umowy do obowiązujących przepisów prawa. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum podjęło prace nad przygotowaniem nowej umowy, która będzie zawierała obowiązujące prawem wymagania co do jej zakresu.

WTZ Milanówek rozpoczął działalność od początku 2001 r. na podstawie umowy z dnia 14 grudnia 2000 r. pomiędzy PFRON, a Domem Rehabilitacyjno-Opiekuńczym. Począwszy od 2002 r. funkcjonował na podstawie umowy z dnia 22 stycznia 2002 r. zawartej pomiędzy Starostą Powiatu Grodziskiego, a Domem Rehabilitacyjno-Opiekuńczym. Starosta zobowiązał się do przekazywania środków na działalność warsztatu. W związku ze zmianą przepisów ustawy o rehabilitacji w zakresie dotyczącym m.in. finansowania działalności WTZ oraz zmianą siedziby WTZ w dniu 30 czerwca 2008 r. została zawarta kolejna umowa nr 1/WTZ/2008 pomiędzy Starostą Powiatu Grodziskiego, a Domem Rehabilitacyjno-Opiekuńczym o finansowaniu kosztów działalności WTZ. Badaniem objęto dokumentację wskazanej umowy oraz jej realizację w latach 2021-2023. Stwierdzono, że:

- umowa zawierała wszystkie elementy wymienione w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WTZ, m.in.: siedzibę i zakres działania WTZ, liczbę uczestników WTZ, liczbę pracowników, liczbę etatów, wykaz stanowisk wraz z wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi. Ponadto zawierała zobowiązania jednostki tworzącej WTZ do działań wynikających z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ. Wyjątek stanowił brak wskazania terminu rozpoczęcia działalności warsztatu, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 5 ust. 2 pkt. 5. Starosta Powiatu Grodziskiego wyjaśnił, że w umowie zawartej w 2008 r. nie wskazano terminu utworzenia WTZ, ponieważ nie dotyczyła utworzenia warsztatu, a finansowania kosztów jego działalności;

⁵⁷ Poprzednio Spółdzielnia Inwalidów Malwa.

⁵⁸ W 2021 r. ze wsparcia skorzystały 42 osoby, w 2022 r. 52 osoby, w 2023 r. 67 osób.

⁵⁹ Dalej: Dom Rehabilitacyjno-Opiekuńczy.

⁶⁰ Umowa nr 17/WTZ/98 z dnia 20 listopada 1998 r. zawarta pomiędzy Wojewódzkim Urzędem Pracy – Wojewódzkim Ośrodkiem Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, PFRON oraz Dziewiąską Spółdzielnią Inwalidów Malwa.

- w zawartej umowie nie uwzględniono postanowień wskazujących, że co najmniej 10,0% środków własnych samorządu będzie stanowiło współfinansowanie działalności WTZ. Starosta Powiatu Grodziskiego wyjaśnił, że nie uwzględniono dofinansowania działalności warsztatu ze środków własnych powiatu, ponieważ to dofinansowanie stanowiło przedmiot zawartego w dniu 21 marca 2008 r. porozumienia z Domem Rehabilitacyjno-Opiekuńczym;
- w latach 2021-2023 do umowy zawarto 11 aneksów, które dotyczyły finansowania działalności WTZ Milanówek. Centrum terminowo zawierało aneksy do ww. umów⁶¹ wraz z ustaleniem wysokości środków na działalność warsztatów w roku następnym, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów działalności WTZ;
- Starostwo Powiatu Grodziskiego zabezpieczało oraz przekazywało jednostkom organizującym WTZ, środki w wysokości co najmniej 10,0% na ich działalność. W okresie objętym kontrolą zostały zawarte trzy porozumienia w sprawie finansowania warsztatu terapii zajęciowej⁶² pomiędzy powiatem grodziskim, a Domem Rehabilitacyjno-Opiekuńczym na łączną kwotę 257,0 tys. zł na funkcjonowanie działalności WTZ.

(akta kontroli t. 2 str. 233-293, t. 4 str. 264-276)

2.3. Starostwo Powiatu Grodziskiego uruchamiało środki na działalność warsztatów zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ, tj. nie później niż do 25 dnia miesiąca rozpoczynającego kwartał, którego dotyczyło dofinansowanie. Wyjątek stanowiło przekazanie do WTZ środków w łącznej wysokości 433,7 tys. zł z jednodniowym opóźnieniem, tj. 26 kwietnia 2022 r. Starosta Powiatu Grodziskiego wyjaśnił, że środki zostały przekazane z opóźnieniem z powodu błędu pracownika.

Dodatkowo powiat grodziski przekazywał środki własne samorządu, stanowiące co najmniej 10,0% kosztów działania warsztatów. W 2021 r. na działalność WTZ na terenie powiatu grodziskiego przekazano 1548,0 tys. zł środków PFRON⁶³ oraz 172,0 tys. zł środków własnych samorządu (wydatkowano 100% środków), w 2022 r. – 1858,5 tys. zł ze środków PFRON oraz 210,4 tys. zł ze środków własnych samorządu (wydatkowano 100% środków), a w 2023 r. – 2418,7 tys. zł ze środków PFRON oraz 268,7 tys. zł ze środków własnych samorządu (wydatkowano 100% środków). Środki PFRON wydatkowane były z wydzielonego rachunku bankowego dla środków przekazanych przez PFRON na podstawie algorytmu, a środki własne z rachunku służącego do realizacji wydatków Starostwa Powiatu Grodziskiego. Rozliczone zostały tylko koszty spełniające warunki dotyczące kwalifikowalności.

(akta kontroli t. 1 str. 33-98, t. 3 str. 314-442, t. 4 str. 249-256)

Rozliczanie środków przekazanych na działalność WTZ prowadzono poprzez analizę składanych przez podmioty prowadzące warsztaty sprawozdań kwartalnych (do 10 dnia następującego po kwartale) oraz na podstawie sprawozdań rocznych z działalności WTZ (składanych do 1 marca roku następnego). Rada Powiatu corocznie dokonywała oceny działalności warsztatów na podstawie rocznych sprawozdania z działalności WTZ. W latach objętych kontrolą działalność warsztatów

⁶¹ Nie później niż w terminie 14 dni od dnia przyjęcia przez Radę Powiatu uchwał w sprawie podziału środków PFRON.

⁶² Porozumienia zostały zawarte w dniach: 28 stycznia 2021 r. na kwotę 72,3 tys. zł, 23 lutego 2022 r. na kwotę 80,3 tys. zł (na podstawie aneksu nr 2/2022 z dnia 29 listopada 2022 r. dokonano zwiększenia dofinansowania do kwoty 86,3 tys. zł) oraz 24 stycznia 2023 r. na kwotę 92,3 tys. zł (na podstawie aneksu nr 2/2023 z dnia 13 października 2023 r. dokonano zwiększenia dofinansowania do kwoty 98,3 tys. zł).

⁶³ W tym dofinansowanie ze środków PFRON wg algorytmu (867,8 tys. zł) oraz z innych środków PFRON (29,3 tys. zł) wygospodarowanych w związku z rozszerzeniem liczby uczestników WTZ o dwie osoby w Stowarzyszeniu Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych *Malwa plus* w Grodzisku Mazowieckim.

funkcjonujących na terenie powiatu grodziskiego została oceniona pozytywnie⁶⁴, a proces rozliczenia środków przeprowadzony został w sposób rzetelny.

(akta kontroli t. 3 str. 10-150)

Centrum składało do PFRON roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe samorządu powiatowego o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON (Sp-P). Do przedmiotowych sprawozdań załączane były informacje dotyczące każdego warsztatu działającego na terenie powiatu grodziskiego (Sp-P/Wa). W informacjach Centrum wskazywało m.in. liczbę uczestników WTZ, kwotę środków wydatkowanych na pokrycie kosztów działalności, w tym środki PFRON. Dane zawarte w tych sprawozdaniach pokrywały się z danymi wykazanymi w sprawozdaniach składanych przez WTZ.

(akta kontroli t. 1 str. 33-98; t. 3 str. 314-442)

2.4. W ewidencji księgowej Centrum zostało wyodrębnione konto przeznaczone do księgowania środków otrzymanych na koszty obsługi zadań finansowych z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej otrzymywanych z PFRON wg algorytmu. Centrum prowadziło księgi rachunkowe w sposób umożliwiający identyfikację faktycznie poniesionych kosztów obsługi realizowanych ze środków PFRON zadań, które mogły stanowić nie więcej niż 2,5% kwoty przekazanej przyznanej na podstawie algorytmu. W latach 2021-2023, na koszty obsługi wydatkowano łącznie 222,1 tys. zł⁶⁵, z tego 175,6 tys. zł stanowiły wynagrodzenia pracowników PCPR, wynagrodzenia bezosobowe 9,3 tys. zł, składki na ubezpieczenie społeczne 31,0 tys. zł, składki na fundusz pracy 4,0 tys. zł, oraz zakupy materiałów i wyposażenia 2,2 tys. zł. Kwota faktycznie rozliczonych kosztów obsługi w żadnym z kontrolowanych lat nie przekroczyła 2,5% kosztów realizowanych zadań, a kwoty podane w rozliczeniach przekazywanych do PFRON były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych za objęty rozliczeniem okres.

(akta kontroli t. 2 str. 88-170, t. 3 str. 203-312)

Na podstawie badania ośmiu dowodów księgowych o łącznej wartości 32,3 tys. zł, tj. 14,5% ogółu kosztów obsługi stwierdzono, że rozliczone koszty zostały faktycznie poniesione, a sposób ich ewidencjonowania pozwalał na ich wyodrębnienie z ogółu kosztów PCPR. W przypadku jednego dowodu księgowego stanowiącego rachunek nr 1/17/2022 z dnia 25 października 2022 r. na kwotę 404,22 zł⁶⁶ do umowy zlecenia⁶⁷, stwierdzono:

- brak wskazania opisu operacji gospodarczej i zamieszczenie daty dokonania operacji gospodarczej niezgodnej z terminem wykonania prac określonym w umowie, na podstawie której został wystawiony rachunek oraz dołączonym do rachunku rozliczeniem liczby godzin wykonania usług do umowy zlecenia. Pomimo ww. braków i błędów PCPR przed wypłatą środków nie podjął działań w celu dokonania korekty we wskazanym dowodzie księgowym. Powyższe stanowiło naruszenie wymogu określonego w art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁸ z wymogów określonych w instrukcji obiegu dokumentów stanowiącej załącznik nr 5 do zasad (polityki)

⁶⁴ Uchwała Rady Powiatu: nr 361/XLII/22 z dnia 31 marca 2022 r., 362/XLII/22 z 31 marca 2022 r., 471/LIV/23 z 30 marca 2023 r., 472/LIV/23 z 30 marca 2023 r., 569/XLII/24 z dnia 28 marca 2024 r., 570/XLII/24 z dnia 28 marca 2024 r.

⁶⁵ 60,7 tys. zł w 2021 r., 71,6 tys. zł w 2022 r. oraz 90,4 tys. zł w 2023 r.

⁶⁶ Dalej: rachunek.

⁶⁷ Umowa zlecenia z dnia 1 marca 2022 r. nr 17/2022. Przedmiotem, której były prace związane z rozpatrywaniem wniosków dotyczących likwidacji barier architektonicznych.

⁶⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

rachunkowości obowiązującej w PCPR⁶⁹. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- brak sprawdzenia i zakwalifikowania rachunku do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz brak podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- brak potwierdzenia sprawdzenia rachunku pod względem formalnym i merytorycznym, dokonania kontroli pod względem rachunkowym z zachowaniem zasad kontroli wstępnej oraz brak dokonania opisu zdarzenia gospodarczego, co było niezgodne z wymogiem określonym w instrukcji obiegu dokumentów. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- brak oznaczenia datą wpływu do PCPR rachunku wraz z załączonym do niego rozliczeniem liczby godzin wykonania usług do umowy zlecenia oraz niezachowanie obiegu dokumentów określonego w instrukcji obiegu dokumentów. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 2 str. 2-34, 55-87)

2.5. Na podstawie art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji oraz § 22 rozporządzenia w sprawie WTZ, Centrum przeprowadzało coroczne kontrole w warsztatach. W latach 2021-2023, przeprowadzono łącznie sześć kontroli⁷⁰, w wyniku których nie stwierdzono uchybień / nieprawidłowości oraz nie sformułowano wniosków / zaleceń pokontrolnych. Kontrolami objęto wszystkie zagadnienia wymienione w § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WTZ. Pomimo sprawdzenia dokumentacji pod względem zgodności postanowień umowy ze stanem faktycznym, w protokołach z kontroli brak było informacji o podjętych czynnościach kontrolnych w tym zakresie i ich wynikach. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w protokołach kontrolnych w przyszłości taki zapis będzie zawierany.

(akta kontroli t. 1 str. 99-141, t. 4 str. 257-268)

W trakcie kontroli przeprowadzanych w warsztatach PCPR nie oceniało osiągniętej przez WTZ skuteczności prowadzonej rehabilitacji zawodowej i społecznej. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że podczas kontroli oceniano prawidłowość realizacji planu działalności warsztatów i indywidualnych programów rehabilitacji. Rozporządzenie w sprawie WTZ nie zakładało przeprowadzania kontroli pod względem skuteczności prowadzonej rehabilitacji zawodowej i społecznej.

(akta kontroli t. 1 str. 99-141, t. 4 str. 264-267)

2.6. W PCPR nie opracowano wewnętrznej procedury w zakresie procesów ustalania, przekazywania oraz rozliczania środków na tworzenie i działanie WTZ w celu minimalizowania ryzyka powstania nieprawidłowości. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że procedury związane z ustalaniem, przekazywaniem oraz rozliczaniem środków na funkcjonowanie działalności WTZ określają zawarte umowy. Czynności związane z minimalizowaniem powstania nieprawidłowości odbywają się w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy, zasady (politykę) rachunkowości oraz zakresy obowiązków pracowników.

(akta kontroli t. 4 str. 264-268)

⁶⁹ Wprowadzoną zarządzeniem nr 15/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Grodzisku Mazowieckim w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, dalej: instrukcja obiegu dokumentów.

⁷⁰ W WTZ Grodzisk Mazowiecki kontrole zostały przeprowadzone w dniach: 20 października 2021 r., 9 grudnia 2022 r. oraz 8 grudnia 2023 r. W WTZ Milanówek kontrole zostały przeprowadzone w dniach: 10 listopada 2021 r. (protokół z dnia 24, 16 grudnia 2022 r. oraz 12 grudnia 2023 r.

W latach objętych kontrolą Starosta Powiatu Grodziskiego nie przeprowadził audytów oraz kontroli w PCPR w zakresie prawidłowości obsługi środków PFRON i/lub realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej finansowanych ze środków PFRON. Starosta Powiatu Grodziskiego wyjaśnił, że przeprowadzone analizy ryzyka do rocznych planów nie wykazały konieczności objęcia tych zagadnień audytem wewnętrznym.

(akta kontroli t. 1 str. 142-152, t. 4 str. 249-256)

W dniach od 16 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Starosta Powiatu Grodziskiego przeprowadził w PCPR audyt, którego tematem było dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych z PFRON. W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono nieprawidłowości⁷¹ dotyczące m.in. niezachowania chronologii w rejestracji wniosków, niestosowania wzoru wniosku określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych⁷² oraz nienależytej weryfikacji informacji zawartych we wnioskach. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości zostały sformułowane zalecenia. Dyrektor PCPR poinformowała Starostę Powiatu Grodziskiego o przyjęciu zaleceń do realizacji⁷³.

(akta kontroli t. 1 str. 154-171; t. 4 str. 245-248)

W latach 2021-2023 PFRON nie przeprowadził w PCPR kontroli na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷⁴. Ostatnią kontrolę w PCPR pracownicy PFRON przeprowadzili w 2008 r. Przedmiotem kontroli było wykorzystanie środków finansowych PFRON przekazanych algorytmem na działalność Powiatu Grodziskiego w 2007 r.

(akta kontroli t. 1 str. 142-152, 172-197)

W okresie objętym kontrolą do PCPR nie wpłynęły skargi dotyczące realizowanych przez powiat grodziski zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

(akta kontroli t. 1 str. 198-202)

2.7. Średni czas przebywania uczestników w WTZ funkcjonujących na terenie powiatu grodziskiego wyniósł dziewięć lat i miesiąc, w tym w WTZ Milanówek wyniósł 11 lat i trzy miesiące⁷⁵ oraz w WTZ Grodzisk Mazowiecki osiem lat i miesiąc⁷⁶. Przyczyną wieloletniego uczestnictwa osób w WTZ były m.in.: obawy osób z niepełnosprawnościami dotyczące utraty świadczeń rentowych, związane z zapewnieniem transportu oraz obawy dotyczące niskiej samooceny uczestników. Na długi czas przebywania osób z niepełnosprawnościami w WTZ wpływ miała również mała liczba ofert pracy dla osób z niepełnosprawnościami (szczególnie z tytułu upośledzenia umysłowego lub chorób psychicznych) oraz brak na terenie powiatu grodziskiego zakładów pracy chronionej i spółdzielni specjalizujących się w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli t. 1 str. 391-393; t. 4 str. 264-268)

W latach objętych kontrolą z WTZ funkcjonujących na terenie powiatu grodziskiego odeszło łącznie 14 osób⁷⁷, w tym w związku z podjęciem zatrudnienia odeszły tylko

⁷¹ Stwierdzone nieprawidłowości oraz zalecenia wykazano w sprawozdaniu z audytu wewnętrznego sporządzonego z dnia 22 stycznia 2021 r.

⁷² Dz. U. Nr 230, poz. 1694, ze zm.

⁷³ Pismo z dnia 10 lutego 2021 r., znak:PCPR.DR.8312.2.2021.

⁷⁴ Dz. U. Nr 63, poz. 586.

⁷⁵ Najkrótszy okres przebywania niespełna rok, najdłuższy 22 lata.

⁷⁶ Najkrótszy czas okres przebywania wyniósł niespełna rok, najdłuższy 27 lat.

⁷⁷ W tym z WTZ Milanówek dziewięć osób (żaden przypadek nie dotyczył podjęcia zatrudnienia lub stażu – jedna osoba odeszła z przyczyn rodzinnych, cztery osoby zmarły, dwie osoby zmieniły miejsce zamieszkania oraz

dwie osoby z WTZ Grodzisk Mazowiecki. Natomiast w żadnym przypadku odejście z WTZ Milanówek nie było związane z podjęciem zatrudnienia lub stażu przez uczestnika warsztatu. Dyrektor WTZ wyjaśniła, że WTZ to jednostka udzielająca wsparcia specyficznej grupie osób, dlatego nie można efektywności i skuteczności działalności warsztatów mierzyć poprzez uzyskanie przez uczestników zatrudnienia. Dla wielu uczestników, to świadczona przez warsztaty rehabilitacja społeczna jest bardzo ważna i często jedyna jaka może być stosowana.

(akta kontroli t. 4 str. 264-268)

W PCPR nie dokonywano analiz dotyczących niskiej efektywności rehabilitacji, w tym działań prowadzonych przez WTZ. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że niska efektywność wynika ze sprawozdań składanych przez WTZ. Jej przyczyną są wysokie koszty tego wsparcia; problemy organizacyjne i kadrowe instytucji oraz organizacji zajmujących się wsparciem oraz brak gotowości pracodawców do zatrudniania osób z orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli t. 4 str. 257-263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na procedowaniu jednego z ośmiu zbadanych dokumentów księgowych niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 3, 4 i 6 oraz art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz wymogami określonymi w instrukcji obiegu dokumentów obowiązującej w PCPR.

a) Rachunek do umowy zlecenia nr 1/17/2022 z dnia 25 października 2022 r.⁷⁸ nie zawierał opisu operacji gospodarczej, a zamieszczona na rachunku data dokonania operacji gospodarczej była niezgodna z terminem wykonania prac określonym w umowie⁷⁹ na podstawie, której został on wystawiony oraz niezgodna z rozliczeniem liczby godzin wykonania usług załączonym do rachunku. Pomimo wskazanego braku i błędu PCPR nie podjęło działań w celu dokonania korekty we wskazanym dowodzie księgowym. Powyższe stanowiło naruszenie wymogów określonych art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz wymogów określonych w instrukcji obiegu dokumentów.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pomyłkę dotyczącą roku 2021 zauważono dopiero po wypłacie wynagrodzenia. Zleceniobiorca został poinformowany telefonicznie o pomyłce. Zobowiązał się do stawienia się w PCPR w celu dokonania poprawy. Nie dojechał w umówionym terminie. Uznano pomyłkę za oczywistą na podstawie daty wystawienia rachunku 25 października 2022 r., w której rok był zgodny z rokiem zawarcia umowy. Brak opisu operacji gospodarczej na rachunku zleceniobiorcy nie został zauważony przez niedopatrzenie pracownika.

b) Rachunek nie zawierał potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja). Ponadto nie zawierał podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że powodem braku dekretacji na rachunku było przeoczenie pracownika.

c) Rachunek nie zawierał potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalnym i merytorycznym, dokonania kontroli pod względem rachunkowym z zachowaniem zasad kontroli wstępnej oraz opisu zdarzenia gospodarczego, co było niezgodne z wymogami określonymi w instrukcji obiegu dokumentów. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wskazane braki na rachunku spowodowane były przeoczeniem.

dwie osoby odeszły nie podając przyczyny odejścia). W WTZ Grodzisk Mazowiecki odeszło pięć osób (w tym: dwie osoby w związku podjęciem zatrudnienia, trzy osoby z przyczyn rodzinnych).

⁷⁸ Dalej: rachunek.

⁷⁹ Umowa zlecenia nr 17/2022 z dnia 1 marca 2022 r. Przedmiotem, której były prace związane z rozpatrywaniem wniosków dotyczących likwidacji barier architektonicznych.

d) Brak oznaczenia datą wpływu do PCPR rachunku i załączonego do niego rozliczenia liczby godzin wykonania usług oraz niezachowanie obiegu dokumentów określonego w instrukcji obiegu dokumentów. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że brak daty wpływu na rachunku wynikał z faktu złożenia rachunku bezpośrednio do Działu Finansowo-Księgowego w dniu wystawienia rachunku. Nie została zachowana droga dokumentu zgodnie z instrukcją kancelaryjną oraz polityką rachunkowości ze względu na niedopatrzenie pracownika przyjmującego rachunek, ze względu na duży nakład obowiązków.

(akta kontroli t. 2 str. 2-34, 55-87)

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR prowadziło księgi rachunkowe w sposób umożliwiający identyfikację kosztów poniesionych na obsługę realizowanych zadań, w wysokości nieprzekraczającej 2,5% wykorzystanych środków. Koszty na obsługę realizowanych zadań ponoszone były zgodnie z przeznaczeniem. Jednak w przypadku jednego dowodu księgowego stanowiącego rachunek za prace związane z rozpatrywaniem wniosków dotyczących likwidacji barier na kwotę 404,11 zł, pomimo wskazania na dokumencie błędnej daty operacji gospodarczej oraz niezamieszczenia opisu operacji gospodarczej PCPR nie podjęło działań zmierzających dokonania korekty przed wypłatą środków. W ramach tego dowodu księgowego nie zachowano również przyjętej ścieżki obiegu dokumentów, co w konsekwencji skutkowało naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 3, 4, 6 i 22 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz wymogów określonych w instrukcji obiegu dokumentów. Zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie kosztów działalności WTZ oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących zwiększenia liczby uczestników warsztatu odbywało się w sposób prawidłowy. Centrum rzetelnie sporządzało sprawozdania finansowo-rzeczowe do PFRON oraz weryfikowało treść rocznych sprawozdań składanych przez warsztaty. Z częstotliwością określoną w rozporządzeniu w sprawie WTZ przeprowadzało kontrole w warsztatach.

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. Podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie Powiatowego Programu na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w zakresie dostosowania do standardów i wytycznych Ministra Finansów dotyczących planowania i pomiaru realizowanych zadań.
2. Sprawdzanie i opisywanie dowodów księgowych zgodnie z wymogami zawartymi w ustawie o rachunkowości oraz zasadach (polityce) rachunkowości obowiązujących w PCPR.
3. Przestrzeganie procesu obiegu dokumentów obowiązującego w PCPR.

V. 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 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, 13 grudnia 2024 r.

Kontroler
Sonia Kubica
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

/-/

.....
podpis