



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.17.4.2024

Pani
Alicja Aleksander
Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Inowrocławiu
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
w Inowrocławiu
ul. Mątewska 17
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie ¹ , ul. Mątewska 17, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alicja Aleksander, Dyrektor PCPR, od 16 lipca 2020 r. ² .
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 ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Lucyna Cierzniałowska-Morzyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/108/2024 z 7 sierpnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „PCPR lub Centrum”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Data zakończenia czynności kontrolnych: 6 grudnia 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PCPR związane z funkcjonowaniem warsztatów terapii zajęciowej dla osób z niepełnosprawnościami na terenie Powiatu Inowrocławskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PCPR realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami wpisujące się w wieloletni Powiatowy Program Działań Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2021-2027⁶, jednak sposób jego sporządzenia uniemożliwiał ocenę stopnia realizacji określonych w nim celów.

Dofinansowanie działalności warsztatów terapii zajęciowej⁷ umożliwiało osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w życiu społecznym, co pozytywnie wpływało na ich rehabilitację społeczną. Działania PCPR wspierające rehabilitację zawodową, prowadzoną przez funkcjonujący na obszarze Powiatu Inowrocławskiego warsztat były skuteczne.

Podział środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁸ dokonywany był przez Radę Powiatu w Inowrocławiu⁹ z uwzględnieniem opinii Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹⁰. Największy udział w przekazanej kwocie stanowiły środki przeznaczone na działanie warsztatów.

Centrum 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% 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 określoną w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej¹¹.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące: nieokreślenia mierników w Programie, nieprzesłania Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu informacji: o Programie oraz rocznych z jego realizacji, a także niezawarcia aneksu do umowy w zakresie ustalenia wysokości środków przeznaczonych na działalność WTZ i nieprzeprowadzenia kontroli warsztatu za 2021 r. nie miały wpływu na realizację skontrolowanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania samorządu Powiatu Inowrocławskiego na rzecz osób z niepełnosprawnościami określone m.in. w art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Program”.

⁷ Dalej: „WTZ”, „warsztat”.

⁸ Dalej: „PFRON”.

⁹ Dalej: „Rada Powiatu”.

¹⁰ Dalej: „Rada Społeczna”.

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2284, dalej: „rozporządzenie w sprawie WTZ”.

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.

niepełnosprawnych¹³, wykonywała powiatowa samorządowa jednostka organizacyjna - PCPR, powołana uchwałą nr IV/21/99 Rady Powiatu Inowrocławskiego z 19 stycznia 1999 r.

Nadzór nad działalnością Centrum sprawował Zarząd Powiatu w Inowrocławiu¹⁴, zgodnie z nadanym statutem¹⁵. Dyrektor PCPR została upoważniona przez Starostę Inowrocławskiego¹⁶ do dokonywania jednoosobowo czynności prawnych w zakresie bieżącej działalności wynikającej z zadań statutowych jednostki, składania oświadczeń woli i podpisywania umów, a także do dysponowania środkami PFRON zgromadzonych na rachunku Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

(akta kontroli str. 3-43)

PCPR dysponowało danymi o liczbie osób z niepełnosprawnościami w Powiecie Inowrocławskim pochodzącymi z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, liczbie osób oczekujących na zakwalifikowanie do uczestnictwa w warsztacie terapii zajęciowej, prowadzonego przez Stowarzyszenie Pomocy Upośledzonym Umysłowo w Inowrocławiu. Na ich podstawie na bieżąco prowadzono analizy dotyczące osób z niepełnosprawnościami z całego powiatu. Sytuację dotyczącą potrzeb osób z niepełnosprawnościami monitorowano poprzez coroczne sprawozdania przedkładane Radzie Powiatu z realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych i programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Podczas tworzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Inowrocławskiego na lata 2021-2027¹⁷ oraz Powiatowego Programu dokonano diagnozy sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Dokumenty te były poddane konsultacji społecznej poprzez rozesłanie ankiet¹⁸, celem przeprowadzenia konsultacji społecznych.

(akta kontroli str. 44-84, 181-192, 197-198)

1.2. Realizując obowiązek wynikający z art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji Rada Powiatu uchwałą nr XXIX/273/2021 z 29 kwietnia 2021 r. przyjęła Program oraz uchwałą nr XXXIII/311/2021 z 27 sierpnia 2021 Strategię, za realizację których odpowiadało PCPR. W ww. dokumentach przedstawiono problemy, potrzeby i oczekiwania osób z niepełnosprawnościami. Program był spójny ze Strategią oraz uwzględniał działalność WTZ.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r., zgodnie z treścią Programu, Powiat Inowrocławski zamieszkiwało 21 470 osób z niepełnosprawnościami.

Celem głównym Programu było wzmocnienie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w lokalnym życiu społecznym poprzez wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu. W Programie ujęto pięć celów operacyjnych¹⁹, które realizowano poprzez 15 działań, jednak nie wskazano metod ich pomiaru oraz ich początkowych i docelowych wartości, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm., dalej: „ustawa o rehabilitacji”.

¹⁴ Dalej: „Zarząd Powiatu”.

¹⁵ Uchwała nr XII/128/2019 Rady Powiatu Inowrocławskiego z 25 października 2019 r.

¹⁶ Upoważnienie nr OR.I.077.150.2020, uchwała Nr 432/2020 Zarządu Powiatu.

¹⁷ Dalej: „Strategia”.

¹⁸ Ankiety skierowano m.in. do ośrodków pomocy społecznej, urzędów gmin, placówek ochrony zdrowia przychodni, domów pomocy społecznej, środowiskowych domów samopomocy, policji, organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami z terenu powiatu inowrocławskiego.

¹⁹ Tj. 1) Skoordinowanie działań organizacji oraz instytucji w zakresie realizacji zadań skierowanych na rzecz osób niepełnosprawnych; 2) Tworzenie środowiska lokalnego przyjaznego dla osób niepełnosprawnych oraz wspieranie rodzin z dzieckiem lub dorosłą osobą niepełnosprawną; 3) Kształtowanie postaw prospołecznych sprzyjających kreowaniu środowiska przyjaznego osobom niepełnosprawnym i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; 4) Zwiększanie aktywności społecznej osób niepełnosprawnych; 5) Zwiększenie zatrudnialności.

W Programie ujęto działania WTZ, którego głównym celem działalności było stwarzanie osobom z niepełnosprawnościami możliwości uczestniczenia w rehabilitacji społecznej i zawodowej poprzez terapię zajęciową.

W Programie wskazano, że jego realizacja ma charakter ciągły, a za jego realizację odpowiadają m.in.: PCPR, Powiatowy Urząd Pracy w Inowrocławiu, ośrodki pomocy społecznej, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Inowrocławiu oraz samorządy gminne. Ocena realizacji Programu będzie dokonywana przez Radę Powiatu w cyklu rocznym, na podstawie zbiorczej informacji składanej przez Dyrektora PCPR i zaopiniowanej przez Radę Społeczną.

Program został poddany opiniowaniu przez Radę Społeczną, która to wydała pozytywną opinię²⁰ zarówno do Programu jak i projektu uchwały Rady Powiatu w sprawie przyjęcia Programu.

PCPR sporządzał coroczną informację z realizacji Programu, w których wskazywano działania podejmowane w ramach poszczególnych celów operacyjnych. Każdorazowo sprawozdania opiniowane były przez Radę Społeczną.

PCPR nie przesłał do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zarówno Programu jak i rocznych informacji z jego realizacji, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 44-182, 492)

1.3. W latach 2021-2023 przy Staroście Inowrocławskim funkcjonowała Społeczna Rada. W skład Społecznej Rady wchodziło pięć osób, będących przedstawicielami działających na terenie powiatu inowrocławskiego organizacji pozarządowych oraz jednostek samorządu terytorialnego, powołanych przez Starostę Inowrocławskiego na 4-letnią kadencję²¹. Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji trybu działania wojewódzkich i powiatowych rad do spraw osób niepełnosprawnych²² posiedzenia Społeczne Rady odbywały się raz na kwartał lub częściej, w zależności od potrzeb²³. Podczas posiedzeń m.in. opiniowano projekty Oceny Zasobów Pomocy Społecznej; projekty uchwał dotyczące określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na które przeznaczone były środki przekazane z Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych²⁴. Ponadto Społeczna Rada pozytywnie zaopiniowała obowiązujący na lata 2021-2027 Program. W każdym roku objętym kontrolą Społeczna Rada sporządziła roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

(akta kontroli str. 201-256)

1.4. Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami, a także przygotowywało projekty uchwał dla Rady Powiatu wraz z uzasadnieniem przyjętego podziału środków otrzymanych na podstawie algorytmu z PFRON. Podziału środków dokonywano w drodze uchwał Rady Powiatu po każdorazowym zaopiniowaniu przez Społeczną Radę. Zaproponowane w projekcie uchwały środki odzwierciedlały zapotrzebowanie określone w Programie. W latach 2021-2023, podział środków przedstawiał się następująco:

1) w 2021 r. podjęto cztery uchwały²⁵, a ostateczny podział środków PFRON wyniósł 3 049,5 tys. zł, w tym: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób

²⁰ Opinia z 29 listopada 2021 r.

²¹ Powołana na lata 2021-2024.

²² Dz. U. Nr 62, poz. 560.

²³ W 2021 r. – odbyło się sześć posiedzeń, w 2022 r. i 2023 r. po pięć.

²⁴ Dalej: „PFRON”.

²⁵ Uchwała Nr XXVIII/263/2021 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2021 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr XXXIV/316/2021 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 września 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji

niepełnosprawnych 395,4 tys. zł; na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych 2 654,1 tys. zł, z czego 650,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie kosztów działania WTZ;

2) w 2022 r. podjęto trzy uchwały²⁶, a ostateczny podział środków PFRON wyniósł 3 416,9 tys. zł, w tym: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 31,4 tys. zł; na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych 3 385,5 tys. zł, z czego 776,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie kosztów działania WTZ;

3) w 2023 r. podjęto pięć uchwał²⁷, a ostateczny podział środków PFRON wyniósł 3 638,8 tys. zł, w tym: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 277,9 tys. zł; na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych 3 360,9 tys. zł, z czego 884,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie kosztów działania WTZ;

PCPR realizowało zadania zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, a finansowanie ze środków PFRON oraz środków samorządu zadania służyły realizacji celów Programu, w tym m.in. działaniu WTZ.

(akta kontroli str. 281-302)

1.5. W okresie objętym kontrolą PCPR było przygotowane do realizacji wszystkich zadań przewidzianych dla powiatów w ustawie o rehabilitacji. Nie realizowało zadań dotyczących (brak wniosków): dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej; dofinansowania kosztów tworzenia WTZ oraz dofinansowania usług tłumacza języka migowego lub tłumacza - przewodnika.

W latach 2021-2023 Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, współfinansowane ze środków PFRON przekazanych na podstawie algorytmu obejmujące:

zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2021 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr XXXVII/334/2021 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2021 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr XXXVIII/343/2021 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2021 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

²⁶ Uchwała Nr XLI/367/2022 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2022 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr XLVI/411/2022 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 września 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2022 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr L/429/2022 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2022 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

²⁷ Uchwała Nr LIII/460/2023 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2023 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr LIV/469/2023 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 28 kwietnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2023 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr LVII/496/2023 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 28 lipca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2023 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr LVIII/503/2023 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 25 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2023 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Uchwała Nr LXIII/536/2023 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 22 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, na które w roku 2023 przeznaczone zostaną środki przekazane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

- dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób z niepełnosprawnościami – złożono 37 wniosków na kwotę 228,2 tys. zł, dofinansowano 37 umów o łącznej wartości 191 tys. zł;
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom z niepełnosprawnościami na podstawie odrębnych przepisów - z 2 163 złożonych wniosków na kwotę 4 980,8 tys. zł, dofinansowaniem objęto 1559 umów o łącznej wartości 4 907,2 tys. zł, z tego 2 938,9 tys. zł ze środków PFRON oraz 1 968,3 tys. zł ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia;
- dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych – z 1 124 złożonych wniosków dofinansowano 665 umów o łącznej wartości 1 570,6 tys. zł;
- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na wnioski indywidualnych osób niepełnosprawnych – z 630 złożonych wniosków na kwotę 4 715,2 tys. zł dofinansowano 470 umów o łącznej wartości 2 382,1 tys. zł;
- dofinansowanie kosztów działania WTZ - finansowano działalność jednego WTZ w łącznej wysokości 2 569,6 tys. zł, w tym 2 312,6 tys. zł ze środków PFRON oraz 257 tys. zł ze środków własnych samorządu.

W latach 2021-2023 w Powiecie Inowrocławskim nie tworzą nowych form wsparcia.

(akta kontroli str. 193-195, 200)

Centrum realizowało zadania w ramach: Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami oraz Pilotażowego Programu Aktywny Samorząd. PCPR finansowało ze środków PFRON zajęcia klubowe WTZ, które były prowadzone przez pracowników Stowarzyszenia Pomocy Upośledzonym Umysłowo w Inowrocławiu²⁸. W latach 2021-2023 z zajęć klubowych skorzystało po 41 beneficjentów, wydatkowano na ten cel odpowiednio: 67,8 tys. zł, 66,4 tys. zł oraz 713,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 193-195)

Zakres realizowanych przez Centrum zadań wynikał z obowiązującego Programu, a także potrzeb zgłaszanych przez osoby z niepełnosprawnościami i organizacje działające na ich rzecz.

(akta kontroli str. 46-84, 197)

Wg stanu na koniec lat 2021-2024 (I półrocze) wszystkie miejsca w WTZ były obsadzone, a na przyjęcie do warsztatu oczekiwało odpowiednio: osiem, dziesięć, siedem i siedem osób. Średni czas oczekiwania na przyjęcie do WTZ na koniec lat 2021-2024 (I półrocze) wynosił odpowiednio: 29, 21, 25 i 38 miesięcy. W ww. okresie z oczekiwania na przyjęcie do warsztatu nie zrezygnowała żadna osoba.

(akta kontroli str. 490)

Dyrektor wyjaśniła, że liczba miejsc w WTZ jest wystarczająca. Stowarzyszenia prowadzące warsztat nie zgłaszało nigdy potrzeby zwiększenia czy rozszerzenia warsztatu o liczbę uczestników. Dodała, że wszystkie miejsca w WTZ były obsadzone, lecz zdarzało się, że uczestnicy dłużej chorowali.

(akta kontroli str. 200)

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

1. Centrum przygotowało projekt Programu bez określenia w nim wartości początkowych oraz docelowych wskaźników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia jego celu głównego oraz celów operacyjnych i w takiej formie został on przyjęty, pomimo że do jego zadań należało opracowywanie i realizacja powiatowych

Stwierdzone
nieprawidłowości

²⁸ Dalej: „Stowarzyszenie”.

programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Ponadto nie podejmowało działań w zakresie aktualizacji Programu w celu dostosowania go do obowiązujących uregulowań, w tym standardów²⁹ i wytycznych Ministra Finansów³⁰.

(akta kontroli t. I, str. 205-232, 240-245, 349-350)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że dokonano diagnozy sytuacji osób z niepełnosprawnościami, opracowano Program, który jest dokumentem określającym i koordynującym działania w zakresie polityki socjalnej Powiatu, ukierunkowanym na problemy osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej. Program określał cel główny i cele operacyjne oraz sposoby ich realizacji poprzez wykonywanie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Wszystkie działania organizowano w ramach otrzymywanych każdego roku środków (zawsze niewystarczających), których nie można było przewidzieć w programie długoterminowym, tj. na lata 2021-2027. Z uwagi na powyższe niemożliwym było określenie mierzalnych wskaźników wartości początkowych i docelowych. W sprawozdaniach rocznych, z działalności PCPR zostały przedstawione ilościowe wyniki wartości osiągniętych. Sprawozdania były publikowane na stronie internetowej jednostki oraz przedstawiane przez dyrektora radnym na sesji Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 582)

NIK zauważyła, że PCPR nie zapewniło narzędzi umożliwiających ocenę osiągniętych efektów realizowanego Programu, co również uniemożliwiało pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu, odnosić się do rezultatu jaki ma być osiągnięty, mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ oraz bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach. Wykonanie celów i zadań powinno być zatem obserwowane i kontrolowane za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia.

2. PCPR nie przesłało do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego Programu jak i rocznej informacji z jego realizacji za lata 2021-2023, co było niezgodne z art. 35a ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o rehabilitacji.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że z uwagi na częstą pracę zdalną, rotacyjną, kwarantannę pracowników, zwolnienia lekarskie i brak możliwości bezpośredniej komunikacji między pracownikami spowodował, że informacja o Programie, a co za tym idzie roczna informacja o jego realizacji do wojewody nie został przekazana, ale założenia i cele wskazane w programie były na bieżąco realizowane.

(akta kontroli str. 582)

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej wpisujące się w Program, który jednak nie posiadał mierzalnych wskaźników pozwalających ocenić stopień realizacji określonych w nim celów. Ustalanie zapotrzebowania na poszczególne rodzaje wsparcia odbywało się w oparciu o wnioski składane przez osoby i podmioty ubiegające się o wsparcie, a także poniesione koszty zadań realizowanych w poprzednich latach. Podział środków PFRON odbywał się w oparciu o uchwały Rady Powiatu, które były pozytywnie opiniowane przez Społeczną Radę, a ich przekazanie odbywało się zgodnie z zawartymi z organizatorami warsztatów umowami. PCPR nie przesłał do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zarówno Programu jak i corocznych informacji z jego realizacji, nie miało to jednak wpływu na prawidłowość jego realizacji.

²⁹ 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).

³⁰ 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).

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu inowrocławskiego nie tworzono nowych warsztatów terapii zajęciowej, ani też nie zwiększano liczby uczestników WTZ działającego przy Stowarzyszeniu.

Dyrektor PCPR podała, że Stowarzyszenie prowadzące warsztat nie zgłaszało nigdy potrzeby zwiększenia czy rozszerzenia warsztatu o liczbę uczestników.

(akta kontroli str. 10-24, 383)

2.2. PCPR w okresie objętym kontrolą zawarło na każdy rok działalności umowę o finansowanie kosztów działalności WTZ. Badaniem objęto dokumentację wszystkich umów o finansowanie:

1) umowę nr 473/2020 zawartą 21 grudnia 2020 r. pomiędzy Powiatem Inowrocławskim a Stowarzyszeniem, do której w 2021 r. zawarto jeden aneks dotyczący zmiany planu finansowego;

2) umowę nr 470/2021 zawartą 20 grudnia 2021 r. pomiędzy Powiatem Inowrocławskim a Stowarzyszeniem, do której w 2022 r. zawarto trzy aneksy dotyczące ustalenia lub zmiany planu finansowego;

3) umowę nr 504/2022 zawartą 24 grudnia 2022 r. pomiędzy Powiatem Inowrocławskim a Stowarzyszeniem, do której w 2023 r. zawarto trzy aneksy. Dotyczyły one zmiany wielkości etatów (w jednym przypadku) oraz ustalenia lub zmiany planu finansowego (trzy przypadki).

Aneksy wynikały z wcześniej podjętych przez Radę Powiatu uchwał w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu inowrocławskiego i wysokości środków PFRON przeznaczonych na ich realizację.

Aneksy do umów ustalające wysokość środków na działalność warsztatu, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów, zaliczonych do kosztów działalności warsztatu finansowanych ze środków Funduszu oraz procentowego udziału środków PFRON w ogólnej kwocie środków na działalność warsztatu zawierano w terminach od 17 dni do jednego miesiąca od dnia przyjęcia przez Radę Powiatu uchwały w tej sprawie. Do umowy na działalność WTZ w 2021 r. nie zawarto aneksu ustalającego wysokość środków na działalność warsztatu, co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że aneksy do uchwał o finansowanie kosztów działalności WTZ zawierano po podjęciu przez Radę Powiatu każdego roku uchwały w sprawie określenia zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu, na które przeznaczone zostaną środki przekazane z PFRON. Aneksy po sporządzeniu przekazywano do prawników, którzy sprawdzali ich poprawność, następnie do księgowości Starostwa i kolejno do wszystkich osób, które były uprawnione do złożenia podpisu. PCPR nie miało wpływu na czas, w którym były podpisane, dlatego też były takie, które przekraczały okres dwóch tygodni.

Umowy zawierały wszystkie obligatoryjne elementy wymienione w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WTZ, m.in.: strony umowy, siedzibę i zakres działania WTZ, liczbę uczestników WTZ, liczbę pracowników, liczbę etatów, wykaz stanowisk wraz z wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi, termin rozpoczęcia działalności WTZ. Ponadto zawierały zobowiązania jednostki tworzącej WTZ do działań wynikających z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ. Wykaz stanowisk uwzględniał wymogi określone w § 13 tego rozporządzenia. Podstawą ustalenia

wysokości dofinansowania działalności WTZ w danym roku była uchwała Rady Powiatu.

Sposób dofinansowania działalności WTZ określono w § 5 umowy. Strony postanowiły, że podstawą ustalenia wysokości dofinansowania działalności WTZ w danym roku jest uchwała Rady Powiatu.

W zawartych aneksach wskazano, że kwota środków PFRON przekazana na działalność WTZ stanowi 90% kosztów działalności.

Powiat zabezpieczał oraz przekazywał środki finansowe w wysokości 10% rocznych kosztów całkowitych działalności WTZ oraz przekazywał je zgodnie z umową na wyodrębniony rachunek bankowy.

(akta kontroli str. 329-370, 582-583)

2.3. PCPR uruchamiała 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 oraz w wysokościach zgodnych z zawartymi umowami. Dodatkowo Powiat przekazywał środki własne samorządu, stanowiące co najmniej 10% kosztów działania warsztatów. W 2021 r. na działalność WTZ na terenie powiatu inowrocławskiego Centrum przekazało 650,9 tys. zł środków PFRON oraz 72,3 tys. zł środków własnych samorządu, w 2022 r. – 776,9 tys. zł ze środków PFRON oraz 86,3 tys. zł ze środków własnych samorządu, w 2023 r. – 884,9 tys. zł ze środków PFRON oraz 98,3 tys. zł ze środków własnych samorządu. Środki PFRON wydatkowane były z wydzielonego rachunku bankowego dla środków przekazanych przez PFRON na podstawie algorytmu, a środki własne z rachunku bankowego Powiatu. Koszty działalności WTZ dofinansowane ze środków PFRON obejmowały wyłącznie koszty kwalifikowalne, m.in.: wynagrodzenia kadry WTZ wraz z narzutami, koszty energii, zakupu materiałów do terapii, dowozu uczestników WTZ, materiałów do pracowni. Powyższe koszty warsztatu mieściły się w katalogu określonym w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WTZ.

(akta kontroli str. 444-470)

Rozliczanie środków przekazywanych na działalność WTZ prowadzono poprzez analizę składanych przez WTZ kwartalnych informacji o wydatkowaniu środków PFRON, sporządzanych w formie zestawienia planowanych i wydatkowanych środków w ramach poszczególnych pozycji preliminarza kosztów wraz z opisem wydatków oraz na podstawie merytorycznych sprawozdań rocznych składanych do 1 marca roku następnego.

(akta kontroli str. 371-443, 471-472)

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 WTZ działającego na terenie powiatu inowrocławskiego (Sp-P/Wa). W informacjach PCPR wskazywało m.in. liczbę uczestników WTZ korzystających z rehabilitacji, kwotę środków wydatkowanych na pokrycie kosztów działalności (z podziałem na środki PFRON oraz środki własne), koszty wynagrodzeń osobowych pracowników czy treningu ekonomicznego.

(akta kontroli str. 303-328)

2.4. Na potrzeby realizacji zadań, o których mowa w art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji, PCPR posiadało wyodrębniony rachunek pomocniczy, na który w latach 2021-2023, PFRON przekazywał środki przyznane według algorytmu. Z wydzielonego rachunku PCPR przekazywało ww. środki do beneficjentów wsparcia. Rachunek bankowy wykorzystywany był do obsługi transakcji dokonywanych

w ramach otrzymywania i przekazywania środków Funduszu przeznaczonych na realizację ww. zadań.

PCPR składało do PFRON wnioski o przekazanie środków. Zawierały one informację o środkach otrzymanych w danym roku, wydatkowanych na określony dzień, pozostających na rachunku bankowym oraz planowany miesiąc wypłaty zamawianych środków.

(akta kontroli str. 257-271, 444, 446, 449)

PCPR 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 243,0 tys. zł³¹, stanowiły one m.in. wynagrodzenia pracowników PCPR, zakup materiałów i wyposażenia oraz usługi. 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 str. 307, 316, 326)

Badaniem objęto zestawienia kosztów obsługi poniesionych ze środków PFRON ujętych w §§ 4210 i 4300 za lata 2021-2023³². Obejmowały one wyłącznie usługi oraz zakup materiałów bezpośrednio związanych z obsługą zadań realizowanych ze środków PFRON przyznanych wg algorytmu.

(akta kontroli str. 454-456, 459-461, 464-468)

2.5. Na podstawie art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji oraz § 22 rozporządzenia w sprawie WTZ, PCPR przeprowadzało coroczne kontrole w WTZ obejmujące: prawidłowość prowadzonej dokumentacji uczestników WTZ, prawidłowości kwalifikowania kandydatów na uczestników WTZ, ważności posiadanych przez uczestników WTZ orzeczeń oraz treść zawartych w nich wskazań, prawidłowość wykorzystania środków PFRON zgodnie z zawartą umową z Powiatem Inowrocławskim, zgodność postanowień umowy ze stanem faktycznym oraz prawidłowość realizacji planu działalności WTZ i indywidualnych rehabilitacji, zgodność organizacji pracy i zajęć w WTZ z postanowieniami rozporządzenia w sprawie WTZ oraz regulaminu organizacyjnego WTZ, prawidłowości w zakresie zatrudnienia i kwalifikacji kadry WTZ. Nie przeprowadzono jednak kontroli działalności WTZ w 2021 r., co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. W kontrolowanym okresie, pracownicy PCPR przeprowadzili łącznie dwie kontrole – po jednej w każdym roku³³. Na podstawie ich wyników stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: niedostosowaniu obsady WTZ do zapisów zawartych w umowie, nierzetelnym prowadzeniu książeczek przeznaczonych do treningu ekonomicznego, nieprowadzeniu pełnej inwentaryzacji wyposażenia warsztatu. W protokołach pokontrolnych nie formułowano wniosków pokontrolnych tylko zalecenia.

(akta kontroli str. 534-542)

2.6. PCPR nie posiadało wewnętrznych regulacji w zakresie ustalania, przekazywania oraz rozliczania środków dla WTZ, a ww. czynności odbywały się w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy, politykę rachunkowości oraz zakresy obowiązków pracowników za nie odpowiedzialnych.

W okresie objętym kontrolą PFRON nie przeprowadzał kontroli PCPR, a do Centrum nie wpływały skargi dotyczące realizowanych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

³¹ 71,3 tys. zł w 2021 r., 81,5 tys. zł w 2022 r. oraz 90,2 tys. zł w 2023 r.

³² W 2021 r. na łączną kwotę 6,7 tys. zł; w 2022 r. – 13,5 tys. zł; w 2023 r. – 13,9 tys. zł.

³³ W 2023 r. przeprowadzono kontrolę działalności w 2022 r., w 2024 r. przeprowadzono kontrolę działalność w 2023 r.

W 2022 r. w PCPR przeprowadzono audyt, którego celem było uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że dofinansowanie z PFRON w zakresie wykonywanych przez PCPR zadań ustawowych było realizowane zgodnie z przepisami prawa, wnioskami i umowami. W wyniku audytu dokonano pozytywnej oceny działalności Centrum.

(akta kontroli str. 473, 514-516, 529-533, 544-578)

2.7. Na podstawie składanych przez WTZ sprawozdań, PCPR dokonywał analizy efektów oraz trwałości realizowanych zadań. Ponadto Dyrektor PCPR corocznie na sesji Rady Powiatu informowała o działalności WTZ oraz osiągniętych rezultatach w danym roku, przedstawiając Sprawozdanie PCPR z jego działalności w danym roku.

Liczba odejść z WTZ w latach 2021-2023 wynikająca ze sprawozdań składanych w PCPR przez organ prowadzący WTZ tj. Stowarzyszenie przedstawiała się następująco:

- w 2021 roku odeszły trzy osoby (jedna zmarła, dwie z powodu pogorszenia stanu zdrowia), czas pobytu osób w WTZ do momentu opuszczenia wynosił: cztery lata i dziewięć miesięcy, 14 lat oraz 19 lat;

- w 2022 roku odeszła jedna osoba z powodu przeprowadzki do innego miasta, czas jej pobytu w WTZ wynosił trzy lata;

- w 2023 roku odeszły trzy osoby (dwie, z powodu podjęcia pracy; jedna, z powodów osobistych), czas pobytu osób w WTZ do momentu opuszczenia wynosił: jeden rok i osiem miesięcy, trzy lata i trzy miesiące oraz cztery lata i jeden miesiąc.

W okresie objętym kontrolą osiągnięto cele działalności WTZ określone w umowie o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatu.

(akta kontroli str. 473-474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PCPR nie zawarło aneksu do umowy nr 473/2020 ustalającego wysokość środków na działalność warsztatu, co było niezgodne z § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie WTZ.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w roku 2021 z uwagi na epidemię SARS-COV2 i związane z tym ograniczenia informacja o wysokości środków na działalność WTZ nie została sporządzona. Bardzo duża rotacja pracowników, zwolnienia lekarskie, kwarantanna oraz praca zdalna spowodowały, że pominięto ten fakt, który w efekcie nie miał wpływu na finansowanie WTZ. Najważniejszym zadaniem było zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostki, więc kwoty dofinansowań na działalność były realizowane planowo.

(akta kontroli str. 582-583)

2. PCPR nie przeprowadziło rocznej kontroli dotyczącej działalności WTZ w 2021r, wynikającej z art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji.

Kierownik Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wyjaśniła, że kontrola WTZ za 2021 r. nie została przeprowadzona z uwagi na pandemię koronawirusa, która w znaczący sposób wpłynęła na ograniczenia w pracy PCPR i uczestnictwie w warsztacie jego podopiecznych. Poważną przeszkodą były też braki w kadrze PCPR, tj. nieobecności głównej księgowej i jego zastępcy.

(akta kontroli str. 580)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum w terminach określonych rozporządzeniem w sprawie WTZ przekazywało środki PFRON na działalność WTZ, we właściwej wysokości z wydzielonego rachunku bankowego. PCPR realizowało obowiązek przekazania 10% udziału

w finansowaniu ze środków własnych samorządu powiatowego, a księgi rachunkowe prowadzone były w sposób umożliwiający identyfikację kosztów poniesionych na obsługę realizowanych zadań, w wysokości nieprzekraczającej 2,5% wykorzystanych środków. Centrum rzetelnie sporządzało sprawozdania finansowo-rzeczowe do PFRON oraz weryfikowało treść rocznych sprawozdań składanych przez WTZ. Centrum przeprowadzało kontrole w warsztatach z częstotliwością określoną w przepisach prawa, niemniej jednak nie przeprowadzono takiej kontroli działalności WTZ w 2021 r. PCPR nie zawarło również aneksu do umowy dotyczącej ustalenia wysokości środków przeznaczonych na działalność WTZ w 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

1. Podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie Programu w zakresie dostosowania do standardów i wytycznych Ministra Finansów.
2. Terminowe zawieranie aneksów do umowy określające wysokość środków przeznaczonych na działalność WTZ.
3. Przesłanie do Wojewody Programu oraz rocznych informacji z jego realizacji.
4. Coroczne przeprowadzanie kontroli WTZ.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 dni 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.

Bydgoszcz, 13 grudnia 2024 r.

Kontroler
(-) Lucyna Cierznikowska-Morzyńska
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
(-) p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki