



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.03.2022

Pani
Kinga Hyżorek
Zakładu Aktywności Zawodowej „Promyk”
w Żerkowie
ul. Jarocińska 35A, 63-210 Żerków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Aktywności Zawodowej „Promyk” w Żerkowie, ul. Jarocińska 35A, 63-210 Żerków (dalej: Zakład, ZAZ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kinga Hyżorek, Kierownik Zakładu Aktywności Zawodowej „Promyk” w Żerkowie, od 1 lutego 2019 r. (dalej: Kierownik Zakładu, Kierownik ZAZ) ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych rezultatów. 2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/40/2022 z 17 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ W okresie od 1 września 2008 r. do 31 stycznia 2019 r. na stanowisku Kierownika Zakładu zatrudniony był Pan Bartłomiej Nowicki.

² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZAZ spełniał wymogi art. 29 ustawy z 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵ przewidziane dla jego utworzenia i osiągnął cel jakim była rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Kierownik ZAZ stworzył odpowiednie warunki zatrudnienia uczestników Zakładu i wspierał osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w poszukiwaniu odpowiedniego miejsca pracy, współpracując w tym zakresie z powiatowym urzędem pracy. Skuteczność podejmowanych działań ograniczał wpływ ogłoszonego w kraju stanu epidemii i wprowadzone obostrzenia sanitarne.

W celu opracowania indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności służących osiągnięciu optymalnego poziomu uczestnictwa tych osób w życiu społecznym i zawodowym Kierownik ZAZ utworzył zespół, o którym mowa w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r.

w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁶. W Zakładzie zapewniono wszystkim zatrudnionym niepełnosprawnym pracownikom zajęcia rehabilitacyjne w odpowiednim wymiarze. Dokonywano okresowej oceny programów rehabilitacji. NIK wskazuje jednak na konieczność uwzględniania w końcowej ocenie efektów rehabilitacji zarówno osiągniętego poziomu sprawności zawodowej, jak i sprawności społecznej.

Koszty podane przez Zakład w rozliczeniach środków otrzymanych z budżetu gminy wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej a wydatki ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷ oraz Zakładowego Funduszu Aktywności⁸ odpowiadały katalogom wydatków określonym w rozporządzeniu w sprawie zaz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów.

Opis stanu faktycznego

1.1. W celu realizacji zadań własnych, do których należy rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, Gmina utworzyła wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę – ZAZ⁹. Wojewoda Wielkopolski na mocy decyzji przyznał ZAZ status zakładu aktywności zawodowej obowiązujący od 30 grudnia 2010 r. na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 6-20, 28-29)

Zadaniem statutowym¹⁰ Zakładu była rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności poprzez działalność gospodarczą i rehabilitacyjną. ZAZ prowadził działalność poprzez oferowanie lekkiej produkcji i usług w zakresie poligrafii oraz niszczenia dokumentów, pralni i magła, utrzymania, pielęgnacji zieleni i prac porządkowych, rękodzieła, kooperacji i usług różnych oraz wypożyczalni

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 573 (dalej: ustawa o rehabilitacji).

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1934 (dalej: rozporządzenie w sprawie zaz).

⁷ Dalej: PFRON.

⁸ O którym mowa w art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaz (dalej: ZFA).

⁹ Uchwała Rady Miejskiej Żerkowa nr VIII/59/03 z 10 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej w Żerkowie.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej Żerkowa Nr XXII/147/13 z 20 lutego 2013 r. w sprawie nadania Statutu Samorządowego Zakładu Budżetowego – Zakład Aktywności Zawodowej „PROMYK” w Żerkowie (dalej: Statut).

sprzętu turystycznego i rehabilitacyjnego. Zgodnie ze Statutem Zakład mógł podejmować również dodatkowo inne rodzaje działalności gospodarczej stosownie do zapotrzebowania rynku.

(akta kontroli str. 17-20)

W latach 2019-2021 zatrudnionych w ZAZ było łącznie 59 osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Siedem osób¹¹ w kontrolowanym okresie zakończyło pracę w ZAZ, z tego:

- pięć osób - w związku z zakończeniem aktywności zawodowej,
- dwie - w 2021 r. przeszły na otwarty rynek pracy w związku z osiągnięciem odpowiedniego stopnia doświadczenia zawodowego¹².

W tym samym okresie do ZAZ przyjęto pięć osób¹³, z czego cztery z otwartego rynku pracy. Dla wszystkich tych osób było to pierwszorazowe zatrudnienie w Zakładzie.

Średni okres zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZAZ wynosił 10 i pół roku. Staż zatrudnienia 55 osób (93% ogółu zatrudnionych) przekraczał rok, 53 osób (90%) przekraczał trzy lata, a 48 osób (81% ogółu zatrudnionych) przekraczał pięć lat. Najdłuższy staż zatrudnienia - 16 lat¹⁴ - miało 15 osób (29% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych), a najkrótszy – do trzech lat – dwie osoby (4% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych).

(akta kontroli str. 31-34)

W związku z ogłoszeniem w kraju stanu epidemii warunki działalności Zakładu, jak podała Kierownik ZAZ, *uległy znacznemu utrudnieniu, m.in. na poziomie rehabilitacji leczniczej, w zakresie braku dostępu do lekarzy POZ oraz lekarzy specjalistów, których bieżąca opieka była niezbędna w przypadku większości zatrudnionych.* Ponadto, Kierownik ZAZ wyjaśniła, że: *pandemia wpłynęła na rehabilitację społeczną uniemożliwiając uczestnictwo niepełnosprawnych pracowników Zakładu w aktywnym życiu społecznym oraz na skuteczność rehabilitacji zawodowej z uwagi na brak kontaktu z doradcą zawodowym i brak ofert szkoleń zewnętrznych ograniczających rozwój kompetencji zawodowych. Rehabilitacja zawodowa poprzez pracę uległa utrudnieniu w związku*

z brakiem otrzymywanych zleceń zewnętrznych. Priorytetem dla Zakładu było zachowanie płynności finansowej, utrzymanie ciągłości funkcjonowania oraz utrzymanie aktualnego poziomu zatrudnienia. W Zakładzie wprowadzono tryb pracy rotacyjnej w celu minimalizacji zakażeń, a część pracowników otrzymała nowe zadania przydzielone zgodnie z zapotrzebowaniem rynku oraz możliwościami psychofizycznymi. Działania Zakładu skupiały się również na dostosowaniu warunków pracy do procedur sanitarnych i wprowadzonych obostrzeń. Część osób niepełnosprawnych z niepełnosprawnością intelektualną lub chorobami psychicznymi nie dostrzegają w pełni konieczności stosowania się do wprowadzonych zasad dystansu, zakrywania ust i nosa, dezynfekcji. Szczególnie dużym problemem dla tych osób było również odnalezienie się w zupełnie nowej dla nich rzeczywistości zwłaszcza w stanie izolacji społecznej powodujących u nich dodatkowe emocje i lęki.

(akta kontroli str. 37)

1.2. Kierownik ZAZ, na podstawie §13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaz, utworzył¹⁵ Zespół Programowy. Do składu tego Zespołu powołano sześciu pracowników Zakładu¹⁶ oraz doradcę zawodowego – specjalistę niebędącego pracownikiem ZAZ. Do zadań Zespołu Programowego należało opracowanie

¹¹ Po dwie osoby w 2019 r. i 2020 r. oraz jedna w 2021 r.

¹² ZAZ posiada potwierdzenie zatrudnienia na otwartym rynku jednej z tych osób.

¹³ Z czego dwie w 2020 r. i trzy w 2021 r. Ponadto w 2019 r. zatrudniono dwie osoby na zastępstwo.

¹⁴ Były to osoby zatrudnione od grudnia 2005 r.

¹⁵ Zarządzenie Kierownika ZAZ Nr 11/2019 z 31 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany składu Zespołu.

¹⁶ Rehabilitantka, pielęgniarkę oraz instruktorów działów usług Zakładu.

indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, służących osiągnięciu optymalnego poziomu uczestnictwa tych osób w życiu społecznym i zawodowym (dalej: IPR, Program). IPR-y były opracowane na wprowadzonym w ZAZ formularzu, który zawierał m.in.: wywiad osobowy, diagnozę sytuacji społecznej i zawodowej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, cel programu w zakresie zawodowym, społecznym, zdrowotnym i spodziewane efekty jego realizacji, rodzaj planowanych działań i harmonogram ich realizacji. IPR zawierał również indywidualny plan działania sporządzony przez uczestnika ZAZ przy udziale doradcy zawodowego, zawierający m.in. określenie działań do samodzielnej realizacji. W Zakładzie wprowadzono także kartę oceny efektów rehabilitacji, o której mowa w art. 13 ust. 6 rozporządzenia w sprawie zaz.

Analiza próby 10 IPR¹⁷ oraz kwestionariuszy rehabilitacji leczniczej wykazała, że:

- wszystkie Programy sporządzono odrębnie na wprowadzonym w ZAZ formularzu;
- pięć IPR zostało opracowanych w 2014 r., dwa w 2013 r., jeden w 2016 r.; pozostałe dwa zostały opracowane w 2021 r. w terminie trzech i 24 dni od dnia zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w Zakładzie;
- wszystkie IPR miały sporządzoną diagnozę zawodową i społeczną oraz założone cele działania;
- w ramach diagnozy zawodowej określano istniejące bariery dojazdu do pracy oraz rodzaj wykonywanych wcześniej prac. W diagnozie społecznej, sporządzonej na podstawie wywiadu z pracownikiem i testów psychologicznych określano sytuację rodzinną, problemy natury psychologicznej mogące mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie i zachowanie w pracy, następnie sporządzano ocenę relacji interpersonalnych, ogólnego poziomu umysłowego, uwagi i koncentracji, zdolności percepcji, pamięci i umiejętności uczenia się, mowy, sprawności manualnej, specjalnych zdolności zawodowych, motywacji do pracy i rehabilitacji oraz aktywności fizycznej poza Zakładem;
- celem sześciu IPR w zakresie zawodowym było utrzymanie zatrudnienia, z uwagi m.in. na brak motywacji do samodzielnego poszukiwania pracy i pogarszający się stan zdrowia; trzech IPR - zdobycie doświadczenia w ZAZ i znalezienie pracy na otwartym rynku pracy; jednego - nabycie doświadczenia zawodowego w połączeniu z pracą nad koncentracją i dokładnością powierzonych zadań, a w dalszej perspektywie poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy;
- celem w zakresie społecznym były m.in.: poprawa sprawności społecznej poprzez zdobycie kompetencji pozwalających na samodzielne wypełnianie ról społecznych, zachęcanie do szerokiego udziału w życiu społecznym, pozbycie poczucia wykluczenia, dążenie do samodzielności w załatwianiu codziennych spraw życiowych i społecznych, pokonywanie barier architektonicznych oraz samodzielne komunikowanie się i poruszanie w sferze społecznej;
- celem w zakresie zdrowotnym było m.in. osiągnięcie wysokiego poziomu sprawności psychofizycznej poprzez dobranie spersonalizowanego Programu;
- planowane działania dotyczyły m.in.: zachęcania do podejmowania aktywności społecznej i zawodowej, podnoszenia umiejętności zawodowych, zdobywania doświadczenia zawodowego, aktywnego poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy, próby powrotu do prawidłowego wypełniania ról społecznych oraz pracy w grupie. Dla założonych działań przyjęto okresy czasu ich realizacji;

¹⁷ Pięciu uczestników ZAZ z najdłuższym stażem oraz pięciu dobranych losowo.

- wszystkie IPR-y były opracowywane z udziałem osób niepełnosprawnych, których dotyczyły i zawierały - podpisane przez te osoby - oświadczenia o wyrażeniu zgody na ich realizację;

- wszystkie IPR-y zostały zatwierdzone przez Kierownika ZAZ;

- wszystkie IPR-y były opracowane przez Zespół Programowy w wymaganym składzie oraz dodatkowo z udziałem zewnętrznego specjalisty – doradcy zawodowego; doradca zawodowy nie brał udziału w opracowaniu dwóch IPR-ów w 2021 r., gdyż jak wyjaśniła Kierownik ZAZ, *zrezygnowano z udziału doradcy zawodowego w związku z panującą w kraju pandemią SARS-CoV-2 i obostrzeniami sanitarnymi oraz mając na względzie bezpieczeństwo uczestników ZAZ, jak i samego doradcy;*

- dla niepełnosprawnych pracowników objętych IPR-ami ZAZ zapewnił realizację zajęć rehabilitacyjnych, o których mowa w §12 rozporządzenia w sprawie zaz; w ramach tych zajęć prowadzono m.in.: fizykoterapię, rehabilitację ruchową, nordic walking, kinesiotaping, masaż oraz terapię manualną; doboru rodzaju zajęć dokonywała fizjoterapeutka w oparciu o dokumentację medyczną oraz wywiad z pracownikiem; każdy pracownik posiadał indywidualny kwestionariusz rehabilitacji leczniczej z planem zajęć podlegających corocznej ocenie i modyfikacji; uczestnicy ZAZ dokumentowali udział w zajęciach własnoręcznym podpisem na przygotowanych listach obecności, a ewentualne omyłki były na bieżąco weryfikowane z odpowiednią adnotacją fizjoterapeutki; zajęcia w wymiarze 60 minut odbywały się w dniu obecności pracownika w ZAZ, poza nominalnym czasem pracy pracowników¹⁸. Personel nie wnioskował o przedłużenie zajęć do 120 minut.

(akta kontroli str. 21-27, 36, 38-41, 51-52, 55)

Zespół Programowy dokonywał raz do roku oceny efektów rehabilitacji, w tym sprawności zawodowej, społecznej i zdrowotnej, osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, a także dokonywał modyfikacji IPR. W ocenie rocznej wprowadzono trójstopniową skalę ocen częściowych każdego obszaru rehabilitacji. W ramach rehabilitacji zawodowej ocenie podlegała: odpowiedzialność, motywacja i chęć do pracy, umiejętności zawodowe, współpraca w grupie zawodowej. W rehabilitacji społecznej Zespół Programowy oceniał: kontakty społeczne, zaradność osobistą, higienę osobistą oraz komunikację. Natomiast w zakresie rehabilitacji zdrowotnej oceniał: sprawność intelektualną, sprawność fizyczną oraz rehabilitację. Po podsumowaniu ocen częściowych Zespół Programowy dokonywał oceny ogólnej IPR, w ten sposób:

- stopień A oznaczał, że „pracownik osiągnął wiedzę teoretyczną i praktyczną, którą wykorzystuje samodzielnie i efektywnie”;

- stopień B - „pracownik jest na dobrej drodze do osiągnięcia wiedzy teoretycznej i praktycznej; widoczne są efekty jego działań, nadal jednak potrzebuje doskonalenia swoich umiejętności”;

- stopień C - „pracownik z trudem przyswaja wiedzę teoretyczną i praktyczną; potrzebuje intensywnej pomocy w nabywaniu nowych umiejętności, gdyż efekty jego działań są znikome”.

Ocena ogólna IPR odnosiła się do osiągnięć zawodowych, nie uwzględniała natomiast sprawności społecznej osób podlegających ocenie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁸ Tzn. 7h pracy i 1h zajęć rehabilitacyjnych.

Z analizy 10 IPR wynikało, że w przypadku pięciu pracowników, pomimo uzyskania w 2021 r. stopnia A, Kierownik ZAZ z udziałem Zespołu Programowego nie opracowali planu zatrudnienia tych osób u innych pracodawców, o którym mowa w § 13 ust. 7 rozporządzenia w sprawie zaz

Kierownik ZAZ wyjaśniła, że: *pomimo osiągnięcia najwyższego stopnia potwierdzającego nabycie przez pracowników zaplanowanych umiejętności zawodowych Zespół Programowy nie zdecydował o możliwości zatrudnienia ich na otwartym rynku, z uwagi na niewystarczający poziom sprawności społecznej w zakresie zaradności osobistej, komunikowania się, wypełniania ról społecznych czy społecznej integracji. Zwróciła także uwagę, że nieduża liczba uczestników Zakładu oraz niezmienny, od wielu lat, skład Zespołu Programowego powodował szczegółową znajomość każdej niepełnosprawnej osoby, zwłaszcza w zakresie jego umiejętności zawodowych, psychofizycznych jak i zdolności adaptacyjnych, zachowania społecznego i sytuacji rodzinnej. Zatem kompletna ocena każdej osoby była szczegółowo zindywidualizowana i niezależna wyłącznie od oceny kompetencji zawodowych, ale również umiejętności społecznych.*

(akta kontroli str. 51-73)

Kierownik ZAZ wyjaśniła, że *współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy w Jarocinie polegała na pozyskiwaniu aktualnych dostępnych na lokalnym rynku ofert pracy dla osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. W okresie lat 2019 i 2020 współpraca przyjmowała charakter bezpośrednich spotkań i rozmów telefonicznych natomiast od 2021 r. kanał komunikacji został rozszerzony o korespondencję drogą elektroniczną. W kontrolowanym okresie otrzymano 30 ofert pracy, jednak żadna nie była odpowiednia dla osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ ze względu na wymagania przygotowania zawodowego i posiadanych umiejętności.*

(akta kontroli str.36-37)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Dokonywana w ZAZ końcowa ocena efektów rehabilitacji dotyczyła osiągniętej sprawności zawodowej, a nie uwzględniała ewentualnych przeszkód dotyczących sprawności społecznej ocenianych pracowników, co nie dawało jednoznacznej odpowiedzi, czy efekty rehabilitacji dają możliwość zatrudnienia tej osoby na otwartym rynku pracy.

Kierownik ZAZ zapowiedziała potrzebę modyfikacji karty oceny rocznej w sposób, który będzie zawierał oddzielną ocenę umiejętności zawodowych i społecznych a nie, jak dotychczas, uśrednioną oceną tych umiejętności.

(akta kontroli str. 51-73)

OCENA CZĄSTKOWA

ZAZ prowadził rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych i wspierał je w poszukiwaniu odpowiedniego miejsca pracy, podejmując w tym zakresie także współpracę z powiatowym urzędem pracy. Wprowadzone obostrzenia sanitarne w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 dodatkowo utrudniły działania ZAZ w tym zakresie. Dla zatrudnionych w ZAZ osób niepełnosprawnych opracowano IPR-y oraz dokonywano ich okresowej oceny, jednak przyjęte kryteria oceny efektów rehabilitacji, w tym sprawności zawodowej i społecznej wymagają modyfikacji. Pracownicy ZAZ mieli zapewnione zajęcia rehabilitacyjne w odpowiednim wymiarze.

2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.

2.1. Według stanu na 30 czerwca lat 2019 - 2021 w ZAZ zatrudniano odpowiednio: 70, 71 i 70 pracowników z czego: 31, 31 i 30 stanowiły osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (tj. po 22 to osoby zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności¹⁹ oraz odpowiednio: 17, 18 i 18 osób do personelu służbowego). Osoby niepełnosprawne, w kontrolowanym okresie, stanowiły między 74% a 76% ogółu zatrudnionych, w tym z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności 31% ogółu zatrudnionych, tym samym zostały spełnione warunki dla utworzenia i prowadzenia Zakładu, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a ustawy o rehabilitacji.

(akta kontroli str. 31-32)

Badanie próby akt osobowych 20 losowo dobranych pracowników ZAZ, w tym 10 ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 10 z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wykazało, że okres zatrudnienia 15 z nich wynosił ponad 10 lat²⁰, czterech od czterech do 10 lat, a jednego ponad rok. Aktualnym dokumentem potwierdzającym stopień niepełnosprawności 14 osób z badanej próby były orzeczenia powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, czterech osób orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do samodzielnej egzystencji i po jednym przypadku orzeczenie wojewódzkiego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności oraz orzeczenie wojewódzkiej komisji lekarskiej ds. inwalidztwa i zatrudnienia.

Z 10 uczestników Zakładu o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności troje miało stwierdzoną także chorobę psychiczną i upośledzenie umysłowe, pięciu - chorobę psychiczną, a dwóch - upośledzenie umysłowe. U żadnej z tych osób nie stwierdzono autyzmu.

Z objętych badaniem pracowników nikt nie posiadał skierowania z powiatowego urzędu pracy lub w przypadku osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, skierowania przez radę programową warsztatu terapii zajęciowej.

(akta kontroli str. 42-50)

2.2. ZAZ prowadził gospodarkę finansową w oparciu o ustawę o finansach publicznych jako samorządowy zakład budżetowy. Kierownik Zakładu dysponował m.in. środkami własnymi ZAZ oraz otrzymanymi dotacjami z budżetu gminy i z PFRON.

W kontrolowanym okresie koszt działalności Zakładu ulegał zwiększeniu z 2.820,2 tys. zł w 2019 r., 2.970,5 tys. zł w 2020 r., do 3.476,0 tys. zł w 2021 r.²¹.

Ze środków PFRON Zakład uzyskał 1.347,5 tys. zł w 2019 r., 1.423,7 tys. zł w 2020 r. oraz 1.745,0 tys. zł w 2021 r. Ponadto z innych źródeł Zakład uzyskał:

- środki samorządu województwa w wysokości: 127,1 tys. zł w 2019 r. oraz po 144,4 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.;
- w 2020 r. grant o wartości 124,7 tys. zł w ramach projektu²² z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014–2020;
- w 2021 r. dotacje z budżetu Gminy w wysokości 80,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 17-20, 31)

¹⁹ O których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. B ustawy o rehabilitacji.

²⁰ W tym cała próba 10 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

²¹ Wzrost kosztów w 2021 r. o 655,8 tys. zł w porównaniu do 2019 r.

²² „STOP COVID-19. Bezpieczne systemy społeczne w Wielkopolsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Działanie 7.2 Usługi społeczne i zdrowotne Poddziałanie 7.2.2 Usługi społeczne i zdrowotne – projekty konkursowe oraz pozakonkursowe w zakresie epidemii COVID-19. Dodatkowo wkład Gminy wyniósł 10% tj. 13,9 tys. zł.

Zgodnie z warunkami umowy²³ o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działalności obsługowo-rehabilitacyjnej Zakładu, zawartej przez Gminę z Województwem Wielkopolskim ZAZ prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową tych kosztów na wyodrębnionych kontach analitycznych²⁴. Z zestawienia zapisów na kontach wynikało, że wydatki Zakładu poniesione w kontrolowanym okresie do wysokości środków otrzymanych z PFRON zawierały się w katalogu wydatków określonych w § 8 rozporządzenia w sprawie zaz i dotyczyły wynagrodzenia osób niepełnosprawnych, wynagrodzenia personelu zakładu, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, odpraw, nagród jubileuszowych, składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zakupu materiałów i usług, transportu osób niepełnosprawnych, szkolenia personelu Zakładu, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz innych wydatków niezbędnych do rehabilitacji i prowadzenia działalności ZAZ.

(akta kontroli str. 74-79, 271-281)

Zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działalności Zakładu, ZAZ przedkładał Samorządowi Województwa Wielkopolskiego roczne rozliczenia środków otrzymanych na działalność statutową w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Zawarto w nich wszystkie wydatki ujęte na wyodrębnionych kontach analitycznych, a wysokość rozliczonego dofinansowania działalności ze środków PFRON odpowiadała wysokości określonej w corocznych aneksach do umowy na dofinansowanie działalności Zakładu.

(akta kontroli str. 125-219)

Na próbie 30 dowodów księgowych²⁵ z tego po 10 z każdego objętego kontrolą roku stwierdzono, że wszystkie dowody były kompletne i zawierały dane, o których mowa w art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶. Z 2019 r. dokonano analizy dziewięciu dowodów dotyczących kosztów wynagrodzeń personelu Zakładu na łączną kwotę 454,3 tys. zł oraz jednego kosztu zakupu pojazdu typu bus²⁷ o wartości 144,9 tys. zł, służącego do przewozu niepełnosprawnych pracowników ZAZ. Z 2020 r. próba obejmowała osiem dowodów dotyczących wynagrodzeń personelu ZAZ o łącznej wartości 408,9 tys. zł, wydatków na wynagrodzenie roczne o wartości 84,8 tys. zł oraz zakupu pralnicowirówki o wartości 35,0 tys. zł. Natomiast z 2021 r. siedem dowodów dotyczyło wynagrodzeń personelu ZAZ o łącznej wartości 511,4 tys. zł, dodatkowego wynagrodzenia rocznego o wartości 89,2 tys. zł oraz dwóch zakupów: autobusu do przewozu osób niepełnosprawnych²⁸ o wartości 249,6 tys. zł i drukarki cyfrowej o wartości 52 tys. zł. Wszystkie dowody zostały zaopatrzone w adnotacje dotyczącą wysokości płatności poniesionej ze środków PFRON.

(akta kontroli str. 282-336)

Zagwarantowanie zasadnego i oszczędnego wydatkowania środków z ZFA miała zapewnić zgodnie z Regulaminem trzyosobowa Komisja ds. dofinansowań ZFA²⁹. Na losowej próbie 12 dowodów księgowych³⁰ dokumentujących wydatkowanie środków z ZFA ustalono, że dziewięć wydatków zawierało się w katalogu określonym w §15 ust.

²³ Umowa Nr 01/ZAZ-D/2005 z 15 grudnia 2005 r. ze zm. Zgodnie z warunkami umowy Województwo dofinansowywało działalność obsługowo-rehabilitacyjną Zakładu na podstawie aneksów do umów określających zakres rzeczowy i finansowy udzielanego dofinansowania, sporządzanego corocznie na rok następnny.

²⁴ Aneks nr 5/12 2014 Kierownika ZAZ z 12 grudnia 2014 w sprawie wprowadzenia zmian do Zasad (polityki) rachunkowości ZAZ wprowadzonych Zarządzeniem nr 5/2005 z 21 grudnia 2005 r.

²⁵ W ramach wydatków z PFRON nie było przypadków usług realizowanych na podstawie umów z osobami fizycznymi.

²⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 217.

²⁷ Posiadającego dziewięć miejsc podróźnych.

²⁸ Przeznaczonego dla 21 podróźnych (20+kierowca).

²⁹ Której przewodniczącym była zatrudniona w ZAZ rehabilitantka. (dalej: Komisja).

³⁰ Po cztery dowody z każdego objętego okresem kontroli roku.

1 rozporządzenia w sprawie zaz. Sześć wydatków dotyczyło rekreacji i uczestnictwa osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w życiu kulturalnym, dwa wykonywania przez osoby niebędące pracownikami Zakładu usług świadczenia pomocy udzielanej w godzinach pracy osobom niepełnosprawnym, w wykonywaniu czynności samoobsługowych lub higieniczno-sanitarnych, niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez te osoby, a jeden wydatek dotyczył wypłaty wynagrodzenia specjalistę doradcy zawodowego niebędącego pracownikiem Zakładu.

W kontrolowanym okresie na wniosek Zakładu PFRON wydał³¹ cztery decyzje na podstawie art. 68gd ust. 1 ustawy o rehabilitacji o przeznaczeniu części środków ZFA³² w czasie stanu epidemii na utrzymanie zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych oraz na zapewnienie ciągłości działalności dysponenta ZFA. Z ww. próby 12 dowodów, po uzyskaniu decyzji PFRON, z ZFA pokryte zostały wydatki dotyczące opłaty dwóch rachunków za gaz oraz jednego za paliwo. (akta kontroli str. 337-418)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

ZAZ spełniał ustawowe wymogi do jego utworzenia, a podstawą jego działania było prowadzenie działalności na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Koszty działalności podane przez Zakład w rozliczeniach środków PFRON wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej i zawierały się w katalogach wydatków ze środków PFRON jak i ZFA określonych w rozporządzeniu w sprawie zaz.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o zmianę sposobu dokonywania końcowej oceny efektów rehabilitacji, tak by uwzględniała zarówno osiągnięty poziom sprawności zawodowej, jak i społecznej ocenianych osób.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ 1 lipca 2020 r., 15 grudnia 2020 r., 9 czerwca 2021 r. oraz 8 listopada 2021 r.

³² Do 20% środków funduszu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 16 maja 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Karolina Wirszyc – Sitkowska
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis