



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.19.2.2024

**Pani
Beata Zadworna**

**Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie**

ul. Józefa Piłsudskiego 8
37-600 Lubaczów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lubaczowie (ul. J. Piłsudskiego 8, 37-600 Lubaczów), dalej zwane PCPR lub Centrum.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Zadworna, Dyrektor PCPR, od 1 października 2023 r. (dalej też Dyrektor), która wcześniej (tj. od 28 listopada 2014 r.) pełniła obowiązki Dyrektora PCPR. (akta kontroli: tom I str. 5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania wspierające rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami. 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dariusz Herda, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/110/2024 z 5 września 2024 r. (akta kontroli: tom I str. 3-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PCPR realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wpisujące się w wieloletni Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim na lata 2022-2027³. Program nie był dotychczas aktualizowany, a brak mierzalnych wskaźników uniemożliwił ocenę stopnia realizacji określonych w nim celów. Sprawozdania z realizacji tego programu były corocznie przekazywane Zarządowi Powiatu Lubaczowskiego jednak nie przekazywano ich Wojewodzie Podkarpackiemu, pomimo wymogu określonego w przepisie art. 35a ust. 1 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴.

Centrum ustalało poziom zapotrzebowania na wsparcie osób z niepełnosprawnościami na podstawie liczby składanych wniosków oraz kwot wydatkowanych w poprzednich latach, nie prowadząc odrębnych analiz związanych z liczbą osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących powiat lubaczowski. Centrum nie dysponowało aktualnymi danymi dotyczącymi liczby tej grupy społecznej, brak jest jednak mechanizmów na skuteczne pozyskiwanie i gromadzenie takich informacji, ze względu na to, że orzekanie o niepełnosprawności jest zadaniem innych podmiotów terytorialnie właściwych.

Dofinansowanie działalności Warsztatu Terapii Zajęciowej w Oleszycach⁵ umożliwiało osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w życiu społecznym, co pozytywnie wpływało na ich rehabilitację społeczną. W efekcie działań PCPR wspierających rehabilitację zawodową prowadzoną przez ten Warsztat, w zakresie pozyskania lub przywracania osobom niezdolnym do podjęcia pracy, umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia w latach 2021-2023 pięciu uczestników podjęło zatrudnienie.

Podział środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dokonywany był przez Radę Powiatu Lubaczów z uwzględnieniem opinii Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Największy udział w przekazanej kwocie stanowiły środki przeznaczane na działanie warsztatu, które w okresie objętym kontrolą obejmowały średnio 63% tych środków. Zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie kosztów działalności WTZ odbywało się w sposób prawidłowy, jednak przy rozpatrywaniu wniosku dotyczącego zwiększenia liczby uczestników warsztatu w 2021 r. doszło do naruszenia 30 dniowego terminu na powołanie Zespołu dla oceny tego wniosku. Decyzja ta należała jednak do Starosty Lubaczowskiego, a stwierdzone uchybienie nie wpłynęło negatywnie na wnioskowany termin zwiększenia miejsc w WTZ.

Centrum przekazywało środki PFRON na działalność warsztatu w terminach umożliwiających zachowanie ciągłości jego 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

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

³ Dalej też Program.

⁴ Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.), dalej zwana ustawą o rehabilitacji.

⁵ Dalej też WTZ lub Warsztat.

realizowanych zadań wykorzystane zostały przez PCPR prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem.

Centrum przeprowadzało kontrole w WTZ z częstotliwością określoną w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej⁶.

Centrum terminowo sporządzało i przekazywało sprawozdania finansowo-rzeczowe do PFRON, o których mowa w art. 35c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz weryfikowało sprawozdania roczne otrzymywane z warsztatu, w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie WTZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar	1. Działania wspierające rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. PCPR jest jednostką organizacyjną Powiatu Lubaczowskiego (dalej też Powiat) powołaną dla wykonywania zadań samorządu na rzecz osób niepełnosprawnych, określonych m.in. w art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Zgodnie z nadanym statutem nadzór nad działalnością Centrum sprawuje Zarząd Powiatu Lubaczowskiego⁷.</p> <p>Dyrektor PCPR została upoważniona przez Zarząd Powiatu m.in. do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych dotyczących występowania o środki PFRON oraz dysponowania nimi, a także do składania sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach zrealizowanych ze środków Funduszu.</p> <p>PCPR nie dysponuje bieżącymi (aktualnymi) informacjami o liczbie osób z niepełnosprawnościami na terenie Powiatu, rodzajem tych niepełnosprawności, stopniem, a także liczbą osób oczekujących na zakwalifikowanie do uczestnictwa w różnych formach pomocy, w tym w warsztacie terapii zajęciowej. PCPR nie jest upoważnione do gromadzenia takich informacji w zakresie całej populacji ludności z terenu Powiatu.</p> <p>Dla potrzeb opracowywania różnych dokumentów programowych PCPR pozyskiwało informacje dotyczące osób niepełnosprawnych z danych statystycznych GUS oraz od innych jednostek organizacyjnych z terenu Powiatu, które udzielają świadczeń osobom z niepełnosprawnościami w tym w szczególności od gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej oraz z Powiatowego Urzędu Pracy, czy domów pomocy społecznej, a także od jednostek zewnętrznych, przede wszystkim z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Jarosławiu, który jest terytorialnie właściwy w zakresie orzekania o stopniu niepełnosprawności dla mieszkańców naszego Powiatu.</p> <p>Dyrektor PCPR wyjaśniła, że <i>żadna osoba z orzeczoną niepełnosprawnością nie ma obowiązku ewidencjonowania czy zgłaszanie tego orzeczenia w innych jednostkach organizacyjnych, w tym oczywiście w PCPR. Robi to wyłącznie z własnej woli i dla własnych potrzeb np. w celu ochrony praw pracowniczych lub skorzystania z pomocy</i></p>

⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 2284 (dalej zwane rozporządzeniem w sprawie WTZ).

⁷ <http://bip.pcpplubaczow.pl/pl/249/0/statut-powiatowego-centrum-pomocy-rodzinnie.html>

publicznej dla osób niepełnosprawnych świadczonej przez nas, samorządowe (gminne i miejskie) ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowy urząd pracy.

Na podstawie ogólnych informacji za lata wcześniejsze⁸ w PCPR prowadzone były analizy dotyczące problemów osób z niepełnosprawnościami i koncepcje działań służących ich rozwiązaniu, takich jak wspieranie domów pomocy społecznej, środowiskowych domów samopomocy, rehabilitacji społecznej i zawodowej, integracji społecznej, w tym także poprzez formy WTZ.

W latach 2021-2023 PCPR nie opracowywało formalnego dokumentu, który stanowiłby diagnozę sytuacji osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących na terenie Powiatu, nie sporządzano także żadnych formalnych dokumentów dotyczących rozpoznania i analizowania lokalnych potrzeb obejmujących bieżące wsparcie osobom z niepełnosprawnościami.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że aktualną sytuację (w tym bytową) osób z niepełnosprawnościami monitorowano zawsze indywidualnie, na wniosek osoby zainteresowanej i pod względem możliwości pomocy o jaką te osoby zwracały się do PCPR, a także pod kątem innych faktycznych (w danym momencie) możliwości finansowych Centrum, w zakresie pomocy określonej ustawą o rehabilitacji. Wynika to z tego, że środki przewidziane w planie finansowym na dany rodzaj pomocy mogą się już skończyć, a pozostają możliwości w innym zakresie. W takiej sytuacji badamy prawne możliwości pomocy danej osobie w inny sposób. Staramy się w ten sposób w pełni wykorzystać przewidzianą przez Fundusz pulę środków dla osób niepełnosprawnych na dany rok.

Wspieraniem i pomocą osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom zajmują się także oprócz nas wskazane wyżej jednostki organizacyjne, w tym przede wszystkim samorządowe ośrodki pomocy społecznej i urząd pracy. Do takich podmiotów należą także organizacje pozarządowe, samorządy gminne i powiatowe, placówki oświatowe, policja, zakłady opieki zdrowotnej, wolontariat, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Lubaczowie.

(akta kontroli: tom I str. 7-16, 437-448, tom III str. 369-375)

Uchwałą nr XXIX/258/2021 z 28 stycznia 2021 r. Rada Powiatu w Lubaczowie przyjęła do realizacji Strategię rozwiązywania problemów społecznych w powiecie lubaczowskim na lata 2021-2028 (dalej Strategia).

Strategia zawierała m.in. dane dotyczące charakterystyki Powiatu oraz pomocy społecznej na tym terenie, diagnozy problemów społecznych, analizy SWOT siedmiu obszarów (w tym niepełnosprawności) oraz siedem celów strategicznych (obejmujących cele operacyjne) dotyczących rozwiązania problemów społecznych.

W zakresie celu strategicznego obejmującego wspieranie osób niepełnosprawnych i osób starszych (cel nr 2) wyodrębniono dwa cele operacyjne tj.:

- a) poprawę jakości życia osób starszych oraz
- b) podjęcie działań na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Dla osiągnięcia celu operacyjnego integracji społecznej osób niepełnosprawnych wskazano 17 szczegółowych zadań, w tym m.in. realizację celów założonych w Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych.

⁸ W dokumentach (strategiach, programach) wskazywano przeważnie dane z lat 2016-2019.

W zakresie monitoringu realizacji Strategii zawarto, że polegał on będzie na sprawdzaniu postępu założonych kierunków działań Strategii poprzez wykorzystanie analizy zbieranych danych ilościowych, dotyczących zrealizowanych zadań od podmiotów zaangażowanych w jej realizację przez koordynatora, tj. Zespół ds. aktualizacji Strategii, powołany uchwałą Zarządu z dnia 7 lipca 2020 roku (nr 59/264/2020). W jego skład weszło sześć osób, w tym Dyrektor PCPR, do którego należał też nadzór nad wykonaniem uchwały.

Monitoring realizacji założeń Strategii odbywać się będzie w sposób ciągły podczas trwania całego okresu obowiązywania Strategii. Na podstawie dokonujących się zmian, procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych na terenie Powiatu Lubaczowskiego przeprowadzony zostanie proces aktualizacji zapisów Strategii.

Dyrektor wyjaśniła, że *Zespół ds. aktualizacji Strategii dotychczas nie dokonywał żadnych formalnych zmian dotyczących zapisów tego dokumentu.*

Monitoring realizacji przyjętych założeń odbywa się w sposób ciągły i jest omawiany przez członków zespołu w trakcie naszych spotkań roboczych i przy okazji innych wspólnych prac. Dotychczas nie było formalnego posiedzenia Zespołu, jednak nasze kontakty wynikające z bieżącej działalności jednostek organizacyjnych są częste i wymieniamy wtedy nasze spostrzeżenia w tym zakresie.

W skład Zespołu wchodził przedstawiciel Zarządu oraz kierownicy jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację głównych celów wskazanych w tym dokumencie. Dotychczas nie stwierdziliśmy zmian i nie zgłaszano nam, procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych na terenie Powiatu Lubaczowskiego, które uzasadniałyby potrzebę formalnej aktualizacji Strategii. Cele i działania wskazane w Strategii są na tyle elastyczne i uniwersalne, że obejmują wszystkie aktualne potrzeby i kierunki działań.

(akta kontroli: tom I str. 17-182, tom III str. 369-375)

1.2. Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim na lata 2022-2027 uchwalony został przez Radę Powiatu w dniu 17 marca 2022 r. (uchwała XLI/337/2022).

W 2021 roku obowiązywał Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, który przyjęto uchwałą Rady Powiatu Lubaczowskiego nr X/83/2003 z 30 grudnia 2003 r.

W obowiązującym aktualnie Programie zawarto m.in. dane dotyczące: niepełnosprawności w Powiecie Lubaczowskim (w wybranych zakresach), instytucji i organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych i wsparcia osób niepełnosprawnych na tym terenie (ze wskazaniem realizowanych projektów).

Program nie zawierał danych dotyczących zamieszkałych na terenie Powiatu osobom posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Jak podano w części pt. Niepełnosprawność w Powiecie Lubaczowskim - „Zarówno w całym kraju jak i w powiecie lubaczowskim określenie pełnej skali występowania niepełnosprawności i związanych z tym niedogodności i problemów społecznych zarówno dla środowisk osób niepełnosprawnych, jak ich rodzin jest bardzo trudne i skomplikowane”.

Zawarte w Programie dane liczbowe, za lata 2019-2021, dotyczyły m.in.:

- wydanych orzeczeń o niepełnosprawności z podziałem na wiek (w 2021 roku wydano łącznie 1279 takich orzeczeń),

- wydanych orzeczeń z podziałem na stopień niepełnosprawności po 16 roku życia (w 2021 roku wydano 1122 orzeczeń, w 30 przypadkach odmówiono wydania orzeczenia, a w sześciu nie wskazano stopnia niepełnosprawności),
- wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności z podziałem na przyczyny niepełnosprawności,
- wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności ze względu na płeć (w 2021 r. - kobiety 564 i mężczyźni 558 przypadków),
- osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy (w 2021 roku było to 111 osób).

W rozdziale V zawarto cele Programu, które obejmowały cel główny jakim było „zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w życiu lokalnej społeczności i przeciwdziałanie ich odrzuceniu społecznemu” oraz trzy cele szczegółowe, tj.:

- a) wsparcie osób niepełnosprawnych w drodze do samodzielności.
 - b) zwiększenie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.
 - c) współpraca i integracja podmiotów w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych.
- Dla ww. celów szczegółowych określano zadania, realizatorów i partnerów danego celu oraz źródła jego finansowania.

(akta kontroli: tom I str. 183-222)

PCPR wraz ze sprawozdaniem ze swej działalności przedkładało Zarządowi Powiatu coroczne sprawozdania z realizacji Programu (w tym za rok 2021), w których wskazywano działania podejmowane w ramach poszczególnych celów szczegółowych. Sprawozdań tych nie przesyłano do Wojewody Podkarpackiego, pomimo wymogu określonego w art. 35a ust. 1 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji.

Wyjaśnienia Dyrektora PCPR w tej sprawie zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W zakresie celu szczegółowego dot. wsparcia osób niepełnosprawnych w drodze do samodzielności przewidziano dziewięć zadań tj.:

- a) likwidację barier architektonicznych w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej poprzez dostosowanie obiektów budowlanych do ich potrzeb;
- b) likwidację barier transportowych między innymi poprzez zakup środków transportu dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych dla jednostek organizacyjnych powiatu i gmin;
- c) zwiększenie liczby miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych przy instytucjach użyteczności publicznej,
- d) likwidację barier architektonicznych w budynkach użyteczności publicznej,
- e) zadania dotyczące rehabilitacji społecznej w oparciu o ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych realizowane na podstawie uchwał Rady Powiatu, na które przeznaczone będą środki finansowe z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2022-2027 m.in. dofinansowanie do zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny i środki pomocnicze dla osób niepełnosprawnych, dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych,
- f) zwiększenie jakości świadczonych usług w środowisku dla osób niepełnosprawnych (WTZ, ŚDS, ZAZ),
- g) poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne, terapeutyczne oraz prawne dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin,
- h) dostosowanie stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. Biuletyn Informacji Publicznej),

i) rozpowszechnianie materiałów informacyjnych w ramach zadań realizowanych w programach na rzecz osób niepełnosprawnych.

W zakresie celu szczegółowego dot. zwiększenia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych przewidziano osiem zadań tj.:

- a) dofinansowanie do utworzenia własnej działalności gospodarczej,
- b) pomoc finansową w przystosowaniu stanowisk pracy,
- c) zwiększenie dostępności informacji o programach i zadaniach Powiatowego Urzędu Pracy,
- d) wsparcie rozwoju uczestników warsztatu terapii zajęciowej i środowiskowego domu samopomocy,
- e) aktywne pośrednictwo pracy poprzez organizację staży, szkoleń, przygotowań zawodowych, prac interwencyjnych i robót publicznych,
- f) dofinansowanie do uzyskania wykształcenia na poziomie wyższym,
- g) pomoc w utrzymaniu aktywności zawodowej poprzez zapewnienie opieki dla osoby zależnej (dziecka przebywającego w żłobku lub w przedszkolu albo pod inną tego typu opieką),
- h) wsparcie finansowe dla przedsiębiorców przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W zakresie celu szczegółowego dot. współpracy i integracji podmiotów w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych przewidziano pięć zadań tj.:

- a) współpracę z organizacjami pozarządowymi, które działają na rzecz osób niepełnosprawnych,
- b) wspieranie organizacji imprez sportowych, kulturalnych, rekreacyjno-turystycznych dla osób niepełnosprawnych,
- c) podejmowanie działań do rozwoju placówek, które działają na rzecz osób starszych m.in. kluby seniora, placówki pobytu całodobowego dla osób w podeszłym wieku.
- d) rozwój i podnoszenie standardów usług świadczonych przez instytucje pomocy społecznej,
- e) współpracę międzyinstytucjonalną dotyczącą problematyki osób niepełnosprawnych.

Program nie zawierał mierzalnych wskaźników stopnia realizacji wskazanych wyżej działań (zadań), nie podawano też ich wartości początkowych i końcowych, wobec czego stopień jego realizacji nie był w tym zakresie monitorowany, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W Programie wskazano, że monitorowanie jego realizacji będzie prowadzone na podstawie corocznych sprawozdań z realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych za dany rok kalendarzowy otrzymywanych od realizatorów odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych zadań. W zakresie ewaluacji założono, że będzie ona następowała w zależności od pojawiających się potrzeb i na ich podstawie przeprowadzony zostanie proces aktualizacji zapisów.

Do zakończenia czynności kontrolnych⁹ Program nie był zmieniany i aktualizowany.

Dyrektor wyjaśniła, że *monitorowanie realizacji Programu, zgodnie z założeniami prowadzone jest przede wszystkim na podstawie zbierania danych i sporządzania sprawozdań z realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych za dany rok. W tym celu wykorzystujemy głównie własne dane dotyczące zadań finansowanych przez*

⁹ tj. 25 października 2024 r.

PFRON w ramach przekazanych nam środków, zarówno w oparciu o algorytm jak i dla innych programów na rzecz niepełnosprawnych. W Programie przewidzieliśmy działania np. w takich projektach jak: „Aktywny Samorząd”, „Wyrównywanie Różnic Między Regionami III”. PCPR prowadzi też wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego i urzędzeń pomocniczych, co cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem osób z orzeczoną niepełnosprawnością i ich rodzin.

Na etapie sprawozdania zasięgamy też informacji od innych podmiotów (realizatorów) odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych zadań wskazanych w Programie. Dotychczas nie stwierdziliśmy potrzeb w zakresie ewaluacji tego Programu, i w konsekwencji nie aktualizowaliśmy też jego zapisów.

W Programie nie formułowaliśmy wskaźników jego realizacji ponieważ zadania te w większości realizujemy w trybie ciągłym jako wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o rehabilitacji i ustawy o pomocy społecznej, a ich skala uzależniona jest od wielkości otrzymanych środków i od zainteresowania beneficjentów tych działań czyli od osób z orzeczoną niepełnosprawnością. Trudno jest zakładać wskaźnik, który zależy od wniosku osoby trzeciej i od finansowania przez inny podmiot (tj. PFRON). Na podstawie danych za lata poprzednie możemy szacować mniej więcej jaka będzie to skala zainteresowania oraz nakładów finansowych na daną pomoc, ale szczegółowe wyznaczniki w tym kierunku trudno jest odpowiedzialnie zaplanować.

Wiem, że w świetle aktualnie określanych wzorców opracowywania programów celowych formuluje się postulat określania wskaźników i mierników pozwalających monitorować stopień realizacji celów w nim określonych, czego w naszym Programie nie ma. Zapewniam jednak, że PCPR robi wszystko dla realizacji celu głównego i celów szczegółowych Programu. Wszystkie nasze działania zmierzają do zwiększenia udziału osób niepełnosprawnych w życiu lokalnej społeczności, co jest głównym celem tego dokumentu.

Nasza jednostka działa jednak w oparciu o parametry od nas niezależne, a w szczególności od wysokości środków przekazanych z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. 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. To ile dostaniemy środków wg. algorytmu oraz na realizację innych Programów jest od nas w znacznym stopniu niezależne. Trudno zatem odpowiedzialnie zaplanować określone mierniki i wskaźniki danego działania. Należałoby bowiem opracować jeszcze mechanizm zależności danego miernika od wysokości uzyskanych przez Powiat (PCPR) środków na dany cel, a to byłoby już trudne do obiektywnego i rzetelnego określenia.

(akta kontroli: tom I str. 183-222, tom III str. 369-375)

WTZ wskazany był w Programie jako instytucja działająca w Powiecie Lubaczowskim na rzecz osób niepełnosprawnych z podaniem zakresu i celu jego działania.

Opisano jakie wsparcie dla osób niepełnosprawnych udzielane było przez WTZ w ramach realizowanych projektów.

Dofinansowanie kosztów działalności WTZ było elementem zadania z zakresu rehabilitacji społecznej. WTZ wskazany był jako partner celu szczegółowego polegającego na wsparciu osób niepełnosprawnych w drodze do samodzielności (cel 1) poprzez zwiększenie jakości świadczonych usług, a w celu dotyczącym zwiększenia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (cel 2) założono wsparcie rozwoju uczestników warsztatu terapii zajęciowej.

(akta kontroli: tom I str. 183-222)

1.3. W latach 2021-2023 przy Staroście Lubaczowskim funkcjonowała Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych (Społeczna Rada). W jej skład wchodziło pięć osób, będących przedstawicielami: zarządu powiatu w Lubaczowie (jedna osoba), działających na terenie powiatu lubaczowskiego organizacji pozarządowych (trzy osoby) oraz Gminy Miejskiej Lubaczów (jedna osoba). Członkowie Społecznej Rady powołani zostali przez Starostę Lubaczowskiego na 4-letnią kadencję kolejno zarządzeniem nr 39 z 27 sierpnia 2019 r. i zarządzeniem nr 25 z 20 września 2023 r. Postępowania w sprawie naboru kandydatów do Społecznej Rady poprzedzone były ogłoszeniami Starosty Lubaczowskiego opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. W latach 2021-2023, posiedzenia Społecznej Rady odbywały się stacjonarnie (pięć posiedzeń) lub w trybie zdalnym za pośrednictwem poczty elektronicznej (sześć posiedzeń), a częstotliwość spotkań uzależniano od potrzeby wydania opinii Rady.

Pięć posiedzeń dotyczyło m.in. opiniowania projektów uchwał Rady Powiatu w Lubaczowie w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu lubaczowskiego i wysokości środków PFRON przeznaczonych na ich realizację (w każdym roku), opiniowania Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim na lata 2022-2027 (w 2022 r.), opiniowania uchwał Zarządu Powiatu w sprawie dofinansowania do aparatu słuchowego oraz w sprawie ustalenia zasad dofinansowania ze środków PFRON. Wskazane wyżej projekty uchwał Rady dotyczyły też kwot przeznaczonych na działanie WTZ. Sześć posiedzeń dotyczyło spraw organizacyjnych związanych funkcjonowaniem Społecznej Rady (wybór Prezydium Rady, zakończenie kadencji itp.).

W protokołach posiedzeń nie wskazywano na inne działania lub inicjatywy na rzecz osób z niepełnosprawnościami inspirowane przez Społeczną Radę.

(akta kontroli: tom II str. 133-202)

1.4. Centrum realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, a także przygotowywało projekty uchwał dla Rady Powiatu wraz z uzasadnieniem przyjętego podziału środków na podstawie preliminarza wydatków, a następnie otrzymanych z PFRON informacji o wysokości środków wynikających z algorytmu. Podziału środków dokonywano w drodze uchwał Rady Powiatu Lubaczowskiego¹⁰, a projekty uchwał dotyczących podziału środków (oraz ich zmian w trakcie roku) były pozytywnie zaopiniowane przez Społeczną Radę¹¹.

W latach 2021-2023 określenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu lubaczowskiego i wysokości środków PFRON przeznaczonych na ich realizację przedstawiało się następująco:

a) w 2021 roku podjęto trzy uchwały w tej sprawie¹², a ostateczny podział środków PFRON (2.157.997 zł) wynosił: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej 29.722 zł, na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej 2.128.275 zł, w tym na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania WTZ - 1.302.652 zł (tj. 60,4%);

b) w 2022 r. roku podjęto cztery uchwały w tej sprawie¹³, a ostateczny podział środków PFRON (2.540.500 zł) wynosił: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej 19.249 zł, na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej 2.521.251 zł, w tym na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania WTZ - 1.683.240 zł (tj. 66,3%);

¹⁰ Zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

¹¹ Zgodnie z art. 44a ust. 2 pkt 4 ustawy o rehabilitacji.

¹² Uchwały: nr XXIX/256/2021 z 28 stycznia 2021 r., nr XXXIII/271/2021 z 25 marca 2021 r. oraz nr XXXIX/325/2021 z 29 grudnia 2021 r.

¹³ Uchwały: nr XL/328/2022 z 27 stycznia 2022 r., nr XLI/336/2022 z 17 marca 2022 r., nr XLVIII/382/2022 z 29 listopada 2022 r. oraz nr L/394/2022 z 29 grudnia 2022 r.

c) w 2023 roku podjęto trzy uchwały w tej sprawie¹⁴, a ostateczny podział środków PFRON (3.034.245 zł) wynosił: na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej 85.000 zł, na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej 2.949.245 zł, w tym na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania WTZ - 1.917.240 zł (tj. 63,2%).

Przygotowując projekty uchwał PCPR proponowało podział środków na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i rehabilitacji społecznej, co miało na celu realizację celu głównego i celów szczegółowych zawartych w powiatowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Określone tam zadania nie przewidywały zapotrzebowania na środki w danym roku, który obejmował ten Program.

(akta kontroli: tom I str. 183-222, tom II str. 97-116, 133-202)

1.5. W okresie objętym kontrolą PCPR było przygotowane do realizacji wszystkich zadań przewidzianych dla powiatów w ustawie o rehabilitacji. W tym czasie nie składano jednak wniosków na zadania dotyczące: 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.

Środki PFRON wykorzystano na sfinansowanie (i współfinansowanie) wskazanych poniżej zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami:

- dofinansowanie kosztów działania WTZ¹⁵ - finansowano działalność jednego warsztatu terapii zajęciowej w łącznej wysokości 5 447 925 zł, w tym 4 903 132 zł ze środków PFRON oraz 544 793 zł (tj. 10%) ze środków własnych samorządu.
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów¹⁶ - z 2221 złożonych wniosków, dofinansowaniem objęto 1204 (tj. 54,2%), o łącznej wartości 3 073 268,31 zł, z tego 1 455 805 zł (tj. 47,4%) ze środków PFRON oraz 1 617 463,31 zł ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia,
- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na wnioski indywidualnych osób niepełnosprawnych - ze 185 złożonych wniosków, dofinansowaniem objęto 143 (tj. 77,3%), o łącznej wartości 937 094 zł¹⁷,
- dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych - z 326 złożonych wniosków, dofinansowaniem objęto 271 (tj. 83,1%), o łącznej wartości 382 273 zł¹⁸,
- dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych - sfinansowano 2 projekty (z 3 wnioskowanych) o łącznej wartości 12 570 zł¹⁹.

Łączna kwota wydatkowana na ww. zadania wyniosła 9 853 130,31 zł, w tym: ze środków PFRON - 7 690 874 zł (78%), ze środków własnych Powiatu - 544 793 zł (6%) oraz ze środków NFZ - 1 617 463,31 zł (16%).

Znaczne różnice pomiędzy wnioskami złożonymi, a objętymi dofinansowaniem wynikają stąd, że od 2021 r. wnioski składane są za pośrednictwem informatycznego Systemu Obsługi Wspierania (SOW). Raporty w systemie SOW odnotowują łączną liczbę wniosków, które zostały poprawnie wprowadzone do systemu, a także te które

¹⁴ Uchwały: nr LI/397/2023 z 26 stycznia 2023 r., nr LIII/412/2023 z 30 marca 2023 r. oraz nr LVI/425/2023 z 27 lipca 2023 r.

¹⁵ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 8 ustawy o rehabilitacji.

¹⁶ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c ustawy o rehabilitacji.

¹⁷ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o rehabilitacji. Przeznaczono: 360 394 zł w 2021 r., 263 554 zł w 2022 r. oraz 306 446 zł w 2023 r.

¹⁸ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy o rehabilitacji. Przeznaczono: 354 999 zł w 2021 r., 389 238 zł w 2022 r. oraz 443 657 do końca III kwartału 2023 r.

¹⁹ Realizowane na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o rehabilitacji. Przeznaczono odpowiednio: 57 514 zł w 2021 r., 95 979 zł w 2022 r. oraz 78 596 zł do końca III kwartału 2023 r.

zostały odrzucone, zdublowane lub miały inne rozbieżności lub błędy formalne. Natomiast przy liczbie umów/wniosków, którym przyznano dofinansowania System SOW przeliczał wnioski na osoby (osoba która złożyła pięć wniosków na koniec roku była liczona jako jedna, której przyznano dofinansowanie).

Centrum realizowało swoje zadania związane z rehabilitacją także w ramach trzech programów finansowanych środkami PFRON na podstawie umów podpisanych z Powiatem Lubaczów, tj.: Wyrównywania Różnic Między Regionami III, Aktywny Samorząd oraz „Zajęcia klubowe w WTZ”.

Łącznie na realizację tych programów w latach 2021-2023 PCPR otrzymało z PFRON-u środki w wysokości 2.252 tys. zł, w tym na program Wyrównywania Różnic Między Regionami III pozyskano środki w wysokości 1 158 tys. zł, na Program Aktywny Samorząd kwotę 847,5 tys. zł oraz na Program „Zajęcia klubowe w WTZ” kwotę 246,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 223-436, tom III str. 210-252, 362-375)

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 warsztatów. Dofinansowanie do kosztów działania WTZ w ciągu trzech lat wyniosło 5 448 tys. zł i stanowiło 55,3% wszystkich środków wydatkowanych przez PCPR na ustawowe zadania z zakresu rehabilitacji.

Na inne zadania z zakresu rehabilitacji społecznej w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 2735 wniosków zgłaszanych przez osoby z niepełnosprawnościami i organizacje działające na ich rzecz, na kwotę 4 140 tys. zł, z tego PCPR pozytywnie rozpatrzyło 1.620 wniosków i przyznał pomoc w wysokości 4 405 tys. zł.

WTZ w Oleszycach od grudnia 2021 r. zwiększył liczbę miejsc z 60 do 65 osób. Wszystkie miejsca w okresie objętym kontrolą i w pierwszym półroczu 2024 r. były obsadzone. W latach 2021-2022 nie było przypadków rezygnacji z oczekiwania na przyjęcie. W 2021 roku 12 osób zakwalifikowano do uczestnictwa, a czas oczekiwania na przyjęcie do WTZ wynosił od 12 do 365 dni (średnio 118 dni). W 2022 roku do uczestnictwa zakwalifikowano 18 osób, czas oczekiwania wynosił od 11 do 365 dni (średnio 161 dni). W 2023 roku zakwalifikowano 16 osób, jedna osoba zrezygnowała z oczekiwania (ze względu na podjęcie zatrudnienia w ZAZ), czas oczekiwania wynosił od 0 do 365 dni (średnio 240 dni).

Z informacji pozyskanych od Prezesa Stowarzyszenia prowadzącego WTZ w Oleszycach wynika, że liczba miejsc w WTZ nie była wystarczająca, dlatego też prowadzony jest „Rejestr osób oczekujących na przyjęcie do Warsztatu Terapii Zajęciowej im. św. Józefa w Oleszycach”.

W okresie objętym kontrolą w zakresie nowych form wsparcia w WTZ realizowano program pn. „Zajęcia klubowe w WTZ”. W 2021 r. z tej formy pomocy skorzystało 10 osób, a łączny koszt tego zadania finansowany ze środków PFRON wyniósł 52 650 zł (w tym 1.350 zł tj. 2,5% stanowiły koszty obsługi zadania). W 2022 r. odpowiednio 15 osób i koszt 81.225 zł (w tym koszty obsługi 2.025 zł) i w 2023 r. - 18 osób i koszt 114.021 zł (w tym koszty obsługi 2.781 zł).

PCPR prowadziło wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych. Wypożyczalnia miała na celu ułatwienie dostępu osobom niepełnosprawnym do sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych, a tym samym do ograniczenia skutków niepełnosprawności na terenie powiatu lubaczowskiego oraz do szybszej aktywizacji zawodowej i społecznej osób, które utraciły sprawność organizmu.

Działalność wypożyczalni przyczyniła się do racjonalizacji wydatkowania środków PFRON będących w dyspozycji starosty, poprzez zmniejszenie liczby dofinansowań do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego i urzędzeń pomocniczych.

W 2021 r. zrealizowano projekt pn.: „Zwiększenie oferty wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego i urzędzeń pomocniczych przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie Lubaczowie”. Kwota wydatków na realizację całego projektu (w okresie od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.) wyniosła 532,3 tys. zł, w tym wykorzystano dofinansowanie w kwocie: 502,2 tys. zł.

W 2021 z wypożyczalni skorzystały 220 osoby niesamodzielne i zawarto 341 umów użyczenia sprzętu rehabilitacyjnego, wspomagającego i pielęgnacyjnego.

W 2022 r. z usług wypożyczalni skorzystało 258 osób niesamodzielnych i zawarto 400 umów użyczenia sprzętu, natomiast w 2023 r. z usług wypożyczalni skorzystały 324 osoby niesamodzielne i zawarto 472 umowy użyczenia sprzętu.

Do 31 grudnia 2023 r. na stanie wypożyczalni znajdowało się 1 088 sztuk sprzętu rehabilitacyjnego, wspomagającego i pielęgnacyjnego o wartości początkowej 907,3 tys. zł.

PCPR w okresie objętym kontrolą realizowało także zadania w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi, a szczegółowe wykazy tych działań przedstawiało w sprawozdaniach z działalności za lata 2021-2023.

PCPR w rocznych sprawozdaniach ze swej działalności wskazywało szczegółowe rozliczenie środków wydatkowanych na rehabilitację zawodową i społeczną oraz zrealizowane w tym zakresie zadania.

Z zestawień dotyczących zadań na rzecz osób z niepełnosprawnościami realizowanych przez PCPR w latach 2021-2023 (tabele nr 5) wynika, że na wskazane zadania wnioskowano łącznie o kwotę 12 535 878,06 zł, natomiast przyznano kwotę 12 104 755,69 zł (środki PFRON, środki własne samorządu oraz ze środki NFZ), co stanowiło zaspokojenie 96,6% potrzeb.

PCPR w składanych sprawozdaniach nie wskazywało na potrzeby zwiększania nakładów na określone zadania. W przypadku nadwyżki środków na określone zadania wnioskowało do Rady Powiatu w Lubaczowie o zmianę uchwały w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu lubaczowskiego i wysokości środków PFRON przeznaczonych na ich realizację, co pozwalało na racjonalne wykorzystanie tych środków w trakcie roku.

(akta kontroli: tom I str. 223-278, 295-350, 368-420, tom III str. 106-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdania z realizacji Powiatowego Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim w okresie objętym kontrolą nie były przesyłane do Wojewody Podkarpackiego, co naruszało przepis art. 35a ust. 1 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji.

Dyrektor wyjaśniła, że *sprawozdań do Wojewody Podkarpackiego nie przesyłał też Starosta, a nastąpiło to przez przeoczenie tego wymogu. Dyrektor dodała, że miała też informacje z innych powiatowych centrow pomocy rodzinie, że Wojewoda Podkarpacki polecał im udostępnianie takich dokumentów tylko na żądanie. Nie traktowaliśmy tego zatem jako obowiązek ustawowy tylko uprawnienie Wojewody do ewentualnego zwrócenia się o te dokumenty.*

(akta kontroli: tom I str. 183-222, tom III str. 369-375)

2. Przygotowany przez Centrum projekt Programu nie zawierał wartości początkowych oraz docelowych wskaźników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia jego celu głównego oraz celów operacyjnych i w takiej formie został przyjęty przez Radę Powiatu. Centrum, pomimo że do jego zadań należało opracowywanie i realizacja powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, nie podejmowało działań w zakresie aktualizacji Programu w celu dostosowania go do obowiązujących standardów²⁰ i wytycznych Ministra Finansów²¹ w zakresie planowania i monitorowania osiągnięcia założonych celów.

Wyjaśnienia Pani Beaty Zadwornej w sprawie opracowania Programu i jego monitorowania zawarto w punkcie 1.2 wystąpienia. Wynika z nich, że treść Programu mogła zawierać pewne uchybienia jednak spełnia on swoją rolę w zakresie postawionego w nim celu głównego. Przyjęcie mierników jest utrudnione ponieważ jednostka nie ma wpływu na wszystkie informacje potrzebne dla ich ustalenia, w tym w szczególności na wysokość dofinansowania zadań przez inne podmioty.

(akta kontroli: tom I str. 183-222, tom III 369-375)

Ocena cząstkowa

PCPR realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej wpisujące się w obowiązujące w okresie objętym kontrolą Programy. Obowiązujący od marca 2022 r. Program nie posiada jednak mierzalnych wskaźników pozwalających ocenić stopień realizacji określonych w nim celów. Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy ustalano w oparciu o wnioski składane przez osoby i podmioty ubiegające się o wsparcie, a także o analizę kosztów zadań realizowanych w poprzednich latach. Podział środków PFRON odbywał się na podstawie uchwał Rady Powiatu Lubaczowskiego, które były pozytywnie opiniowane przez Społeczną Radę.

Obszar

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 nie tworzono nowych warsztatów terapii zajęciowej. W Centrum nie powoływano zespołu do oceny merytorycznej oraz formalnej wniosków o utworzenie WTZ. PCPR nie posiadało też formalnych kryteriów dotyczących rozpatrywania wniosków w sprawie utworzenia warsztatu terapii zajęciowej lub zwiększenia miejsc w WTZ.

W okresie objętym kontrolą WTZ złożył jeden wniosek o zwiększenie liczby uczestników warsztatu terapii zajęciowej z 60 do 65 osób i dofinansowanie ze środków PFRON kosztów z tym związanych (w dniach 29-31 grudnia 2021 r.). Wniosek został złożony 26 października 2021 r. na formularzu określonym w § 6 rozporządzenia w sprawie WTZ wraz z wymaganymi załącznikami oraz określeniem kwoty zwiększonego dofinansowania (892 zł).

W dniu 27 października 2021 r. PCPR przesłało przedmiotowy wniosek do Zarządu Powiatu Lubaczowskiego wraz z kalkulacją zwiększonych kosztów działalności WTZ i prośbą o powołanie zespołu dla jego oceny. W dniu 15 listopada 2021 r. Starosta Lubaczowski poinformował PCPR, że Zarząd Powiatu w Lubaczowie nie wyraził zgody na zwiększenie liczby uczestników WTZ.

PCPR taką informację przesłało następnie do WTZ w dniu 22 listopada 2021 r.

²⁰ 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).

²¹ 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).

Dnia 24 listopada 2021 r. Stowarzyszenie skierowało do PCPR prośbę o ponowne rozpatrzenie wniosku.

Starosta Lubaczowski 14 grudnia 2021 r., na podstawie zarządzenia nr 45/2021 powołał zespół do spraw oceny merytorycznej i formalnej wyżej wymienionego wniosku. W skład Zespołu, zgodnie z § 4 przywołanego rozporządzenia wchodziły cztery osoby, w tym Dyrektor PCPR, psycholog, osoba posiadająca uprawnienia budowlane oraz przedstawiciel Polskiego Stowarzyszenia Diabetyków (koło terenowe w Lubaczowie). Zespół objął weryfikacją w szczególności: ważność posiadanych przez kandydatów na uczestników warsztatu orzeczeń o stopniu niepełnosprawności (zawierających wskazanie do uczestnictwa w terapii zajęciowej), adekwatność profilu terapii zajęciowej oferowanej przez WTZ do rodzaju niepełnosprawności kandydatów, możliwość zapewnienia przez WTZ warunków lokalowych, rzeczowych, organizacyjnych i kadrowych umożliwiających przyjęcie zwiększonej liczby uczestników - wydając pozytywną opinię.

Powiat Lubaczowski w dniu 29 grudnia 2021 r. zawarł z WTZ w Oleszycach aneksy do umów, w których m.in. zwiększono liczbę uczestników Warsztatu do 65 osób oraz zwiększono środki PFRON z tego tytułu o 892 zł (kwota określona we wniosku) oraz o kwotę 99 zł stanowiącą udział Powiatu Lubaczowskiego.

Kwoty dofinansowania dla WTZ ustalano jako iloczyn uczestników WTZ i wysokości kwoty na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika określonej na dany rok w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym²².

Stowarzyszenie w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy przysyłało do PCPR preliminarz wydatków na działalność obliczony na podstawie ogłoszonej w ww. rozporządzeniu stawki dofinansowania na jednego uczestnika warsztatu. Kwotę preliminarza kosztów wskazywano następnie w informacji dotyczącej warsztatu terapii zajęciowej (Sp-P/Wa) przesyłanej w sprawozdaniu Powiatu za dany rok kalendarzowy²³.

Kwota dofinansowania Powiatu (10%) wynikała z iloczynu kwoty dofinansowania PFRON i dzielnika 9.

Kwotę dofinansowania należną ze środków PFRON w przypadku zwiększenia liczby miejsc w WTZ obliczono w sposób wyżej wskazany, za trzy dni kalendarzowe od pięciu uczestników tj. od 29 do 31 grudnia 2021 r. (21 696 zł/365 x 3 dni x 5 osób = 892 zł), a od tej kwoty obliczono, w ww. sposób, dofinansowanie należne od Powiatu.

(akta kontroli: tom II str. 203-237)

W sprawie procesu zwiększenia miejsc w WTZ Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pojawiła się wówczas kwestia zabezpieczenia przez Powiat dodatkowych środków na ten cel. Otrzymywaliśmy od Zarządu Powiatu informacje, że środków takich w budżecie na ten rok nie przewidziano, a zatem kierowaliśmy do Stowarzyszenia prowadzącego WTZ pisma informujące o braku zgody Powiatu na zwiększenie miejsc. Zarząd Stowarzyszenia kierował jednak do zarządu Powiatu dodatkowe prośby o ponowne

²² Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1605 ze zm. (zwane rozporządzeniem ws. algorytmu). Kwoty określone w § 5 ust. 4 wynosiły: w 2021 r. - 21 696 zł; w 2022 r. - 25 896 zł (od 19 października, wcześniej 24 096 zł) i w 2023 r. - 29 496 zł (od 7 czerwca, wcześniej 27 696 zł).

²³ W przypadku zmiany stawki dofinansowania wg. rozporządzenia z algorytmu odpowiedniej zmianie ulegała kwota preliminarza kosztów WTZ (np. stawka na 2022 r. w dniu 4 stycznia 2022 r. uległa zwiększeniu z 22 896 zł do 24 096 zł).

rozpoznanie sprawy ze względu na zwiększające się potrzeby w tym zakresie, bo rosła liczba osób oczekujących na przyjęcie do WTZ.

Dopiero 14 grudnia 2021 r. Starosta Powiatu Lubaczowskiego powołał zespół do spraw oceny merytorycznej i formalnej wyżej wymienionego wniosku.

Zespół po zbadaniu ustawowych i formalnych wymogów zaopiniował wniosek pozytywnie i podpisano stosowne umowy w tej sprawie, a liczba miejsc w WTZ została zwiększona o 5 osób. Dofinansowanie kosztów wynikających ze zwiększenia liczby uczestników ze środków Funduszu nastąpiło na warunkach i w sposób określony w aneksie do umowy poprzez przesunięcie niewykorzystanych środków na inne zaplanowane zadania.

Naruszenie terminu 30 dni na rozpatrzenie wniosku nie wynikało z działań PCPR. Zadanie utworzenia zespołu dla rozpatrzenia wniosku należy do Starosty.

Wskazać jednak należy, że zwiększenie miejsc w WTZ nastąpiło w terminie wskazanym przez Stowarzyszenie we wniosku tj. od 29 grudnia 2021 r. Sytuacja ta obrazuje jednak, że samorząd powiatu jest w dość przymusowej pozycji ponieważ z rozporządzenia w sprawie WTZ nie wynika wprost, że rozpatrzenie wniosku może być uzależnione od finansowych możliwości samorządu. Przesłanki rozpatrywane w tym przypadku nie uwzględniają możliwości zapewnienia przez powiat środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli: tom III str. 369-375)

2.2. Warsztat Terapii Zajęciowej w im. św. Józefa w Oleszycach działa od 2014 roku na podstawie umowy z 21 listopada 2014 r. zawartej przez Powiat Lubaczów ze Stowarzyszeniem na rzecz Osób Niepełnosprawnych „Razem” (nr WTZ/1/2014).

Do umowy tej zawierane były aneksy dotyczące jej zakresu, w tym m.in. zmiany planów finansowych obowiązujących w danym roku budżetowym, liczby uczestników, liczby pracowników i etatów z wykazem stanowisk.

W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 11 aneksów (od numeru 24 z 28 stycznia 2021 r. do numeru 34 z 13 grudnia 2023 r.). Aneksy te wynikały z wcześniej podjętych przez Radę Powiatu Lubaczowskiego uchwał w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu lubaczowskiego i wysokości środków PFRON przeznaczonych na ich realizację.

Umowa zawierała wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WTZ, a w tym m.in. zakres działania WTZ, liczbę uczestników WTZ, liczbę pracowników, liczbę etatów, wykaz stanowisk wraz z wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi, termin rozpoczęcia działalności WTZ, a także wysokość środków finansowych niezbędnych do jego utworzenia.

Ponadto zawierała zobowiązania jednostki tworzącej WTZ do działań wynikających z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ. Wykaz stanowisk uwzględniał wymogi określone w § 13 tego rozporządzenia.

Sposób finansowania utworzenia i działalności WTZ określono w § 7 i 8 umowy. Strony postanowiły, że corocznie określą w formie aneksu do umowy wysokość środków finansowych PFRON na działalność Warsztatu w danym roku, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów, zaliczonych do kosztów działalności warsztatu finansowanych ze środków PFRON oraz procentowego udziału środków Funduszu w ogólnej kwocie środków na działalność Warsztatu.

W zawieranych aneksach wskazywano, że kwota środków PFRON przekazana na działalność WTZ stanowi 90% kosztów działalności, a wysokość środków na poszczególne rodzaje kosztów współfinansowanych ze środków Powiatu Lubaczowskiego określona zostanie w odrębnej umowie.

Powiat zawierał ze Stowarzyszeniem corocznie odrębne umowy w sprawie dofinansowania przez Powiat Lubaczowski kosztów działania WTZ. Dofinansowanie stanowiło 10% rocznych kosztów całkowitych działalności WTZ.

Aneksy do umów ustalające wysokość środków na działalność warsztatu (w roku następnym i bieżącym w przypadku ich zmiany), 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 terminie 14 dni od dnia przyjęcia przez radę powiatu uchwały w tej sprawie.

Umowa w § 10 zawierała zapisy dotyczące zobowiązań Stowarzyszenia m.in. do:

- dostarczenia do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności Warsztatu,
- składania kwartalnych informacji o wydatkowaniu środków finansowych PFRON z uwzględnieniem źródeł finansowania, sporządzonych w formie zestawienia planowanych i wydatkowanych środków w ramach poszczególnych pozycji preliminarza kosztów wraz z opisem wydatków,
- złożenia rocznego sprawozdania z działalności rehabilitacyjnej i wykorzystania środków finansowych Warsztatu w terminie do 1 marca następnego roku,
- wykorzystania przyznanego dofinansowania zgodnie z przeznaczeniem,
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych od Powiatu jako dofinansowanie PFRON,
- zgłoszenia ciągłej nieobecności uczestnika w Warsztacie, która przekroczy trzy miesiące,
- organizowania co dwa miesiące spotkań z rodzinami lub opiekunami uczestników Warsztatu.

Stowarzyszenie zobowiązało się także do doręczenia Powiatowi niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności Warsztatu, zarówno finansowych jak i merytorycznych z dowolnego okresu jego działalności (§ 11 pkt 2 umowy).

Powiat zastrzegł sobie prawo do kontrolowania prawidłowości działalności Warsztatu, a w szczególności wydatkowania otrzymanych środków.

PCPR uprawnione było do przeprowadzenia kontroli Warsztatu w oparciu o § 22 rozporządzenia w sprawie WTZ. W ramach kontroli PCPR było uprawnione do żądania udzielenia przez pracowników Warsztatu informacji i wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą oraz okazania dokumentów związanych z działalnością Warsztatu i związanych z gospodarką środkami finansowymi.

Kontrole takie zostały przeprowadzone, a ich zakres i wyniki opisano w punkcie 5 tej części wystąpienia.

W umowach dotyczących dofinansowania WTZ środkami Powiatu zawierano także zapisy, że Stowarzyszenie zobowiązuje się dostarczyć Powiatowi, na jego żądanie, wszelkich informacji dotyczących działalności Warsztatu zarówno finansowych jak i merytorycznych z dowolnego okresu jego działalności, a Powiat zastrzegł sobie prawo do kontrolowania prawidłowości wydatkowania otrzymanych środków (§ 9 umowy).

(akta kontroli: tom II str. 2-91, 97-116, tom III str. 56-105)

PCPR nie posiadało formalnych kryteriów dotyczących rozpatrywania wniosków w sprawie utworzenia warsztatu terapii zajęciowej lub zwiększenia miejsc w WTZ.

Działania PCPR związane z procedurą zwiększenia liczby uczestników warsztatu terapii zajęciowej do 65 osób miały wpływ na wysokość przyznanego w 2021 r. dofinansowania (ustalenia w punkcie 1 tej części), natomiast działania związane z przygotowaniem projektów uchwał Rady Powiatu i zmianą umów w tym zakresie skutkują bieżącym finansowaniem WTZ i rzetelnym przekazywaniem środków PFRON na rachunek WTZ. Przeprowadzone przez PCPR kontrole działalności WTZ obejmowały gospodarkę finansową i wykorzystanie środków PFRON, w tym badano prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz celowość wydatkowania kwot dotacji.

(akta kontroli: tom II str. 203-228, tom. III str. 56-105, 369-375)

2.3. W aneksie nr 1 do umowy w sprawie utworzenia WTZ (z 30 stycznia 2015 r.) określono, że środki PFRON przekazywane będą za pośrednictwem PCPR po przyjęciu rozliczenia (kwartalnego) nie później niż do 25 dnia miesiąca rozpoczynającego kwartał (pomniejszone o kwotę odsetek bankowych wykazanych w rozliczeniu) z zastrzeżeniem, że przekazanie środków na pierwszy kwartał nastąpi w terminie 7 dni od przyjęcia przez radę powiatu uchwały w sprawie określenia zadań i wysokości środków PFRON na ich realizację. W umowach (aneksach) dotyczących okresu kontrolowanego takiego zastrzeżenia nie zawierano.

W umowach dotyczących dofinansowania działalności WTZ przez Powiat (10%) wskazywano terminy i wysokość dwóch transz środków, z zastrzeżeniem, że druga transza (płatna w lipcu) przekazana zostanie po rozliczeniu wydatkowania środków transzy pierwszej. Środki te przelewane są bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Lubaczowie.

Środki przekazywano w terminach wskazanych w umowach, z zastrzeżeniem środków PFRON za I kwartały kontrolowanych lat. Środki te przelano odpowiednio 28 stycznia 2021 r., 27 stycznia 2022 r. i 26 stycznia 2023 r.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że przekazanie środków za pierwszy kwartał następuje dopiero po podjęciu przez Radę Powiatu uchwały w sprawie podziału środków na dany rok. Uchwała ta opracowywana jest głównie na podstawie preliminarza wydatków ponieważ nie mamy jeszcze decyzji PFRON-u o wysokości środków na dany rok. Rada Powiatu w latach 2021-2023 obradowała po 25 stycznia. Z tego powodu przekazanie środków nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w paragrafie 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ (tj. do 25 dnia miesiąca rozpoczynającego kwartał).

Kiedyś w umowach dotyczących środków powiatu mieliśmy zastrzeżenie, że przekazanie środków na pierwszy kwartał nastąpi w terminie 7 dni od przyjęcia przez radę powiatu uchwały w sprawie określenia zadań i wysokości środków PFRON na ich realizację. To rozwiązanie było dla nas elastyczniejsze, ponieważ nie mamy wpływu na harmonogram prac Rady Powiatu, a termin określony w rozporządzeniu nie pozostawia możliwości innego uregulowania tej kwestii.

Środki przekazywaliśmy w dniu podjęcia uchwał przez Radę Powiatu Lubaczowskiego. Stowarzyszenie nie obciążało nas odsetkami za zwłokę z tego tytułu.

Środki stanowiące udział Powiatu przekazywane są w ratach określonych w umowie, a w przypadkach ich zwiększania po podpisaniu stosownej umowy w tej sprawie.

(akta kontroli: tom III str. 292-303, 369-375)

W umowie i aneksach dotyczących środków PFRON zastrzegano, że możliwe do dofinansowania są tylko koszty określone w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie

WTZ. Podział środków finansowych na poszczególne rodzaje kosztów działalności Warsztatu określany był w załączniku do aneksu.

Podział środków dofinansowania Powiatu określany był w załączniku do umów na dany rok. Środki te planowano w określonej wysokości na m.in: wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, zakupy materiałów i wyposażenia, usługi obce w tym utrzymanie budynku oraz na podatek od nieruchomości.

Stowarzyszenie Razem składało do PCPR w terminach określonych w umowie preliminarze wydatków na następny rok budżetowy (do 15 października) oraz kwartalne sprawozdania z poniesionych wydatków, zgodnie z § 20 rozporządzenia w sprawie WTZ do 10 dnia miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym. Wydatki za rok budżetowy przedstawiane były także w sprawozdaniach rocznych z działalności WTZ, składanych do PCPR zgodnie z przepisem § 21 ww. rozporządzenia do 1 marca następnego roku.

Z przedkładanych zestawień wynika, że koszty ponoszone były zgodnie z założeniami wynikającymi z podziałów środków zawartych w uchwałach Rady Powiatu i zawartych umowach (aneksach) na dany rok. Wykorzystanie środków przedstawiano w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, zakup materiałów przedstawiano także w ujęciu dla każdej pracowni merytorycznej WTZ i innych wyodrębnionych miejsc powstawania kosztów.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że rozliczenia przekazywane przez WTZ w trakcie roku sprawdzane są pod względem rachunkowym. WTZ nie przedstawia szczegółowego wykazu opłacanych rachunków czy faktur, poprzestając na ogólnym rozliczeniu kategorii kosztów pod względem klasyfikacji wydatków budżetowych i według wielkości określonych w umowie, a zatem trudno nam zweryfikować czy koszty te dotyczą wyłącznie działalności WTZ, możliwej do dofinansowania w myśl § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WTZ.

W trakcie corocznych kontroli prowadzonych w WTZ na podstawie art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji i zgodnie z § 22 rozporządzenia w sprawie WTZ sprawdzamy m.in. prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, a także wykorzystania otrzymanych środków finansowych. Dotychczas nie stwierdziliśmy naruszenia tych zasad jednak nasze kontrole zawsze zawierają ryzyko wynikające z badania tylko próby tych wydatków. W przyszłości planujemy przeprowadzenie kontroli obejmującej wszystkie roczne wydatki WTZ.

W toku kontroli pozyskano od WTZ próbę dokumentów księgowych dotyczących kosztów działalności z lat 2021-2022 na łączną kwotę 186,6 tys. zł (w tym 78,6 tys. zł za rok 2021 i 108 tys. zł za rok 2022).

Analizowane dokumenty finansowe dotyczyły kosztów WTZ poniesionych na:

- materiały do terapii zajęciowej w pracowniach, w tym w pracowni gospodarstwa domowego (kwota 3,4 tys. zł, tj. 1,9 % próby),
- niezbędne materiały, energię, usługi materialne i usługi niematerialne związane z funkcjonowaniem warsztatu (kwota 4,4 tys. zł tj. 2,3% próby)
- dowóz uczestników lub eksploatację samochodu, związaną z realizacją programu rehabilitacyjnego i niezbędną obsługą działalności warsztatu (kwota 12,5 tys. zł, tj. 6,7% próby)

- wynagrodzeń pracowników warsztatu, należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, a także składek na Fundusz Pracy (16,6 tys. zł, tj. 89% badanych).

Kategorie tych wydatków są określone w § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie WTZ.

PCPR oceniało działalność WTZ za lata 2021-2022. Ocena za rok 2023 dokonana została w formie uchwały Zarządu Powiatu w Lubaczowie i przyjęta wraz ze sprawozdaniem WTZ (uchwała nr 3/6/2024 z 28 maja 2024 r.).

Sprawozdania zawierały wszystkie dane określone w § 21 ust 2 rozporządzenia w sprawie WTZ. Oceny tych sprawozdań opierały się także na wcześniej przeprowadzonych przez pracowników PCPR rocznych kontrolach (ustalenia w punkcie 5 tego obszaru) i były pozytywne.

(akta kontroli: tom II str. 2-91, 87-131, 229-308, tom III str. 2-179, 369-375)

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 rachunku PCPR przekazywało ww. środki do beneficjentów różnych form ustawowego wsparcia, w tym do WTZ. Rachunek bankowy wykorzystywany był do obsługi wszystkich zadań finansowanych ze środków Funduszu.

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.

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 planie kont (za lata obrotowe 2021-2023) wydzielone zostało konto syntetyczne dotyczące funduszy pozabudżetowych (nr 853), a w nim wydzielono trzy konta analityczne, tj.: środki na realizację zadań podstawowych (PFRON Warszawa) (nr 853-01), środki na obsługę PFRON (PCPR, nr. 853-02) oraz odsetki bankowe (nr 853-03).

Środki na obsługę w kwocie odpowiadającej 2,5% wykorzystanych na zadania środków PFRON przekazywano na konto Powiatu, a następnie Powiat zwiększał Plan finansowy PCPR o tę kwotę w poszczególnych paragrafach wydatków.

W latach 2021-2023, na koszty obsługi wydatkowano łącznie 192 686 zł, z tego²⁴: 114 361 zł (59%) - stanowiły wynagrodzenia pracowników PCPR, 40 352 zł (21%) - usługi (czynsze, zużycie mediów itp.), 36 635 zł (19%) - zakup materiałów i wyposażenia oraz koszty ich eksploatacji oraz 1 338 zł (1%) - pozostałe koszty. Na podstawie badania dokumentacji księgowej obejmującej 16 operacji gospodarczych o łącznej wartości 51 971 zł, tj. 27% ogółu kosztów obsługi ustalono, że rozliczone koszty zostały faktycznie poniesione, a sposób ewidencjonowania kosztów pozwalał na ich wyodrębnienie z ogółu kosztów PCPR. Każdy dowód księgowy zawierał wskazanie wysokości kwoty dofinansowania ze środków PFRON, ujętej także w sprawozdaniu Sp-P.

Kwota faktycznie rozliczonych kosztów obsługi w żadnym z kontrolowanych lat nie przekroczyła 2,5% kosztów realizowanych zadań, a kwoty podane w rozliczeniach

²⁴ według kategorii ujętych w sprawozdaniu Sp-P

przekazywanych do PFRON były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych za objęty rozliczeniem okres.

(akta kontroli: tom III str. 210-272, 304-361, 369-375)

2.5. Na podstawie art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji Centrum przeprowadzało coroczne kontrole WTZ. W myśl § 22 rozporządzenia w sprawie WTZ obejmowały one: prawidłowość kwalifikowania kandydatów na uczestników warsztatów; ważność posiadanych przez uczestników orzeczeń oraz zawartych w nich wskazań; prawidłowość dokumentacji prowadzonej przez WTZ; prawidłowość w zakresie zatrudniania i kwalifikacji kadry warsztatu; zgodność postanowień umowy ze stanem faktycznym; zgodność organizacji pracy i zajęć w warsztatach z postanowieniami rozporządzenia oraz regulaminów organizacyjnych; prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, a także wykorzystania otrzymanych środków finansowych.

W kontrolowanym okresie, pracownicy PCPR przeprowadzili łącznie trzy kontrole obejmujące okres od początku roku do dnia jej przeprowadzenia (22 grudnia 2021 r., 15 listopada 2022 r. oraz 22 listopada 2023 r.). Na podstawie ich wyników stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na przekroczeniu zatrudnienia ponad wielkości określone w umowie z Powiatem Lubaczowskim, terminowości zapłaty zobowiązań, stosowania odpowiednich pieczęci, dekretacji dokumentów księgowych, sporządzania raportów kasowych. W protokołach pokontrolnych nie formułowano wniosków pokontrolnych tylko zalecenia.

Z przekazanych przez Stowarzyszenie materiałów (dokumentów księgowych opisanych w punkcie 3 tego obszaru wystąpienia) wynika, że WTZ w Oleszycach zastosował się do zaleceń wynikających z protokołów kontroli. Na dokumentach umieszczano odpowiednie pieczęcie, dokumenty były właściwie dekretowane, raporty kasowe sporządzane poprawnie, przestrzegano terminowości zapłaty zobowiązań.

Kontrole roczne przeprowadzane przez PCPR w WTZ nie obejmowały osiągniętej skuteczności prowadzonej rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Dyrektor PCPR wyjaśniła w tej sprawie, że *Warsztat ma na celu stworzenie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Realizacja tego celu odbywa się przede wszystkim przy zastosowaniu technik terapii zajęciowej, zmierzających do rozwijania umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej i psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy.*

Terapię realizuje się na podstawie indywidualnego programu rehabilitacji, w którym określa się min. formy, zakres i metody rehabilitacji. Okresowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu dokonuje rada programowa, nie rzadziej niż co 3 lata kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu i zajmuje stanowisko w kwestii osiągniętych przez niego postępów.

Warsztat przedkłada do PCPR coroczne sprawozdanie w którym opisane są szczegółowo powyższe formy, metody i efekty rehabilitacji i terapii każdego z uczestników. Wszyscy uczestnicy objęci są indywidualnym programem rehabilitacji, który zawiera niezbędną dokumentację, wywiady środowiskowe, obserwację działań i zachowań w warsztacie. Program jest realizowany w pracowni wiodącej innych pracowniach według potrzeb. Programy są okresowo oceniane i modyfikowane, a na

ich podstawie dokonuje się oceny dynamiki postępów uczestnika. Przedstawione przez WTZ formy rehabilitacji społecznej i zawodowej jego uczestników są sprawdzane przez PCPR podczas przeprowadzanej raz do roku kontroli.

W czasie kontroli WTZ dokonywano oceny planów działań Warsztatu i indywidualnych programów rehabilitacji uczestników, które określały formy, zakres i metody rehabilitacji. PCPR sprawdza także, czy rada programowa terminowo dokonuje oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji i czy zajmuje stanowisko w kwestii osiągniętych przez uczestników efektów. Stowarzyszenie w sprawozdaniach rocznych wykazywało postępy uczestników w zakresie zaradności osobistej i samodzielności, rehabilitacji społecznej i rehabilitacji zawodowej. Poprzez funkcjonowanie poszczególnych pracowni, ukierunkowanych na różne formy rehabilitacji oraz stały monitoring ich opiekunów określone były postępy ich uczestników ewidencjonowane w indywidualnym programie rehabilitacji każdego z nich. Kluczowym celem działalności WTZ jest przygotowanie uczestników do podjęcia pracy. Na podstawie analizy postępów, oceniono, iż gotowość do podjęcia zatrudnienia uzyskały: w 2021 r. – 2 osoby niepełnosprawne, w 2022 r. – 2 osoby niepełnosprawne, w 2023 r. – 1 osoba niepełnosprawna i podjęły zatrudnienie w Zakładzie Aktywności Zawodowej w Starych Oleszycach.

(akta kontroli: tom III str. 2-179, 369-375)

2.6. PCPR nie posiadało wewnętrznych (odrębnych) 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.

W latach 2021-2023 PFRON nie przeprowadzał kontroli w PCPR.

Do PCPR w kontrolowanym okresie nie wpływały skargi dotyczące realizowanych przez powiat zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, ani związanych z działalnością warsztatu. W tym czasie, w Centrum nie prowadzono też kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie finansowania tworzenia i działania WTZ.

(akta kontroli: tom III str. 369-375)

2.7. W sprawozdaniach rocznych z działalności WTZ przedstawiał formy, metody oraz efekty prowadzonej działalności rehabilitacyjnej. Wskazywano także liczbę osób, które opuściły Warsztat oraz poczyniły postępy w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zaradności osobistej i samodzielności.

Z danych zawartych w sprawozdaniach za lata 2021-23 wynika, że:

- w 2021 r. WTZ opuściły trzy osoby, w tym dwie podjęły zatrudnienie (tj. 3,3% spośród 60 osób uczestniczących do 29 grudnia), postępy w zakresie zaradności osobistej i samodzielności poczyniło 14 osób, w zakresie rehabilitacji społecznej sześć osób, a rehabilitacji zawodowej 16 osób;

- w 2022 r. WTZ opuściło osiem osób, w tym dwie z spośród 65 uczestników podjęły zatrudnienie (tj. 3,1%), postępy w zakresie zaradności osobistej i samodzielności poczyniło 13 osób, w zakresie rehabilitacji społecznej pięć osób, a rehabilitacji zawodowej 15 osób;

- w 2023 r. WTZ opuściły trzy osoby, w tym jedna spośród 65 uczestników podjęła zatrudnienie (tj. 1,5%), postępy w zakresie zaradności osobistej i samodzielności poczyniło 13 osób, w zakresie rehabilitacji społecznej 65 osób, a rehabilitacji zawodowej 16 osób.

(akta kontroli: tom. III str. 2-55)

PCPR nie prowadziło bieżących analiz efektów oraz trwałości realizowanych zadań. Sposób oceny osiągniętej przez WTZ skuteczności prowadzonej rehabilitacji zawodowej i społecznej opisano w punkcie 5 tego obszaru wystąpienia.

W zakresie decyzji podjętych przez Radę Programową w stosunku do uczestników warsztatu po ocenie realizacji indywidualnego programu rehabilitacji w sprawozdaniach za lata 2021-2023 powielano informację, że cyt. „zdecydowano o przedłużeniu uczestnictwa w terapii dla 65 uczestników, ze względu na pozytywne rokowania do przyszłych postępów w rehabilitacji umożliwiającym podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy”.

Z treści sprawozdań nie wynika, aby w okresie objętym kontrolą Rada Programowa WTZ zajęła stanowisko wskazujące na potrzebę skierowania osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, ze względu na brak postępów w rehabilitacji i złe rokowania co do możliwości osiągnięcia postępów uzasadniających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy po odbyciu dalszej rehabilitacji w warsztacie (art. 10a ust. 5 pkt 2 ustawy o rehabilitacji i § 2 ust 5 pkt 2 umowy w sprawie utworzenia WTZ).

(akta kontroli: tom III str. 2-105, 369-375)

PCPR składało do PFRON kwartalne i roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe samorządu powiatowego o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON (Sp-P), które obejmowały także koszty dofinansowania tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej. Do przedmiotowych sprawozdań załączane były informacje dotyczące WTZ działającego na terenie powiatu lubaczowskiego (Sp-P/Wa).

W informacjach Centrum 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. Dane zawarte w sprawozdaniach kierowanych do PFRON pokrywały się z danymi wykazanymi w sprawozdaniach składanych przez warsztaty.

Sprawozdania składane były w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po kwartale którego dotyczyły.

(akta kontroli: tom III str. 206-252)

W umowie o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania WTZ wskazano, że Warsztat działa na podstawie ustawy o rehabilitacji i realizuje zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, zmierzające do ogólnego rozwoju i poprawy sprawności każdego uczestnika, niezbędnych do możliwie niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia w środowisku oraz pozyskiwania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia (§ 1 ust. 1 i 2 umowy). Rezultaty tej działalności opisane zostały powyżej.

W umowach dotyczących przekazywania dofinansowania przez Powiat (10% kosztów działalności) nie wskazywano zakładanych do osiągnięcia celów WTZ.

PCPR w zakresie analizy efektów i skuteczności prowadzonej w WTZ terapii poprzestawało na analizie sprawozdań z działalności WTZ i były one oceniane przez PCPR pozytywnie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Centrum prawidłowo zawierało umowy dotyczące dofinansowania kosztów tworzenia i działania WTZ na terenie powiatu lubaczowskiego. W toku procedowania wniosku WTZ o zwiększenie liczby uczestników złożonego 26 października 2021 r. doszło do naruszenia 30-dniowego terminu dokonania jego formalnej i merytorycznej oceny przez zespół, ponieważ Starosta Lubaczowski powołał go dopiero 14 grudnia 2021 r., co naruszało przepis § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WTZ. Dochowano jednak wskazywanego przez Stowarzyszenie terminu zwiększenia miejsc w WTZ od 29 grudnia 2021 r. i w tym czasie podpisano aneksy do umów dotyczących finansowania Warsztatu.

Centrum w terminach określonych rozporządzeniem w sprawie WTZ przekazywało środki PFRON na działalność WTZ, we właściwej wysokości z wydzielonego rachunku bankowego. Powiat jednocześnie realizował 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 w Oleszycach. Centrum przeprowadzało kontrole w warsztatach z częstotliwością określoną w rozporządzeniu w sprawie WTZ (co najmniej raz do roku).

IV. Wnioski

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

1. Przesyłanie sprawozdań z realizacji Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim do Wojewody Podkarpackiego, zgodnie z przepisem art. 35a ust. 1 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji.
2. Podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Lubaczowskim i dostosowania go do obowiązujących standardów i wytycznych Ministra Finansów w zakresie planowania i monitorowania osiągnięcia założonych celów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 Rzeszowie. 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.

Prawo zgłoszenia
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.

Rzeszów, 29 listopada 2024 r.

Kontroler:
Dariusz Herda
doradca prawny

/-/
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p.o. Dyrektor
Stefan Gados

/-/
podpis