



KPS.430.010.2022  
Nr ewid. 148/2022/P/22/032/KPS

Informacja o wynikach kontroli

ZADANIA Z ZAKRESU  
REHABILITACJI ZAWODOWEJ I SPOŁECZNEJ REALIZOWANE  
PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZTW

DEPARTAMENT PRACY,  
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw**

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

**Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

16.02.2023r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	24
5.1. Przekazywanie przez PFRON samorządom wojewódzkim środków w ramach algorytmu .....	24
5.1.1. Ustalanie wysokości i przekazywanie środków .....	25
5.1.2. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizowanymi zadaniami.....	30
5.2. Zlecenie zadań w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez samorzady wojewódzkie.....	34
5.2.1. Ustalanie zapotrzebowania przez sejmiki wojewódzkie i podział środków PFRON .....	35
5.2.2. Finansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej .....	41
5.2.3. Zlecenie zadań organizacjom pozarządowym oraz dofinansowanie robót budowlanych.....	45
5.2.4. Kontrola i nadzór sprawowane przez samorzady nad prawidłowością realizacji zadań.....	52
5.3. Realizacja zadań i uzyskiwanie zakładanych rezultatów przez beneficjentów .....	53
5.3.1. Działanie zakładów Aktywności Zawodowej.....	53
5.3.2. Realizacja zadań zleczonych przez samorzady wojewódzkie .....	64
5.3.3. Wykonywanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji.....	67
6. ZAŁĄCZNIKI .....	70
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	70
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	83
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	84
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	85
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	86

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Beneficjent</b>	Organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, gmina, powiat lub przedsiębiorca otrzymujący dotacje ze środków PFRON na realizację zadań na rzecz osób niepełnosprawnych. Beneficjent ostateczny – osoba korzystająca z pomocy.
<b>Minister</b>	Minister właściwy ds. polityki społecznej.
<b>MRiPS</b>	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
<b>IPR</b>	Indywidualny Program Rehabilitacji.
<b>Pełnomocnik</b>	Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.
<b>PFRON lub Fundusz</b>	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
<b>Prezes Zarządu PFRON</b>	Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
<b>RCPS</b>	Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.
<b>MCPS</b>	Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie.
<b>ROPS w Rzeszowie</b>	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie.
<b>ROPS w Poznaniu</b>	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu.
<b>Rehabilitacja społeczna</b>	Umożliwienie osobie niepełnosprawnej uczestnictwa w życiu społecznym.
<b>Rehabilitacja zawodowa</b>	Ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego, przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz pośrednictwa pracy.
<b>Rozporządzenie w sprawie algorytmu</b>	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1605, ze zm.).
<b>Rozporządzenie w sprawie kontroli</b>	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).
<b>Rozporządzenie w sprawie rad</b>	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 560).
<b>Rozporządzenie w sprawie robót budowlanych</b>	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 937).
<b>Rozporządzenie w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji</b>	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).
<b>Rozporządzenie w sprawie ZAZ</b>	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1934).
<b>Środki przekazywane według algorytmu</b>	Środki PFRON przekazywane samorządom wojewódzkim na podstawie w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.
<b>Ustawa o działalności pożytku publicznego</b>	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).
<b>Ustawa o finansach publicznych</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

<b>Ustawa o rachunkowości</b>	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
<b>Ustawa o rehabilitacji</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).
<b>ZAZ lub zakład</b>	Zakład aktywności zawodowej.
<b>Sp-W</b>	Sprawozdanie rzeczowo-finansowe o zadaniach realizowanych ze środków PFRON.
<b>Sp-W/Za</b>	Informacja dotycząca ZAZ.
<b>Wn-W</b>	Wniosek o przekazanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie skutecznie wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a osiągnięte efekty miały trwały charakter?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy środki Funduszu ustalano i przekazywano w sposób umożliwiający skuteczną realizację zadań?
2. Czy sprawowano efektywny nadzór i kontrolę nad realizacją zadań?
3. Czy prawidłowo zlecano i dotowano zadania oraz osiągnęto zakładane cele?
4. Czy legalnie i gospodarnie wykorzystano środki Funduszu?
5. Czy beneficjenci prawidłowo i rzetelnie wykonali dotowane projekty i uzyskali zakładane rezultaty?

## Jednostki kontrolowane

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pięć samorządów województw, 19 beneficjentów wsparcia (organizacje pozarządowe lub samorządy).

Badaniem kwestionariuszowym objęto 54 zakłady aktywności zawodowej

## Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2021

System rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami działa w oparciu o ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 7 ustawy, rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej.

Według definicji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) rehabilitacja jest kompleksowym i interdyscyplinarnym procesem, którego celem jest ochrona zdrowia, rozwijanie oraz utrzymywanie jak najlepszej sprawności życiowej osób, których zdrowie jest zagrożone lub zostało utracone wskutek choroby, urazu, wad wrodzonych lub nabytych.

Zadania na rzecz osób niepełnosprawnych wynikające z ustawy o rehabilitacji realizowane są m.in. przez PFRON, jednostki samorządu terytorialnego oraz fundacje i organizacje pozarządowe.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji przekazuje samorządom powiatowym i wojewódzkim środki na realizację określonych zadań.

Do zadań samorządów wojewódzkich realizowanych na rzecz osób niepełnosprawnych należy m.in.:

- 1) opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych;
- 2) dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów;
- 3) dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej;
- 4) współpraca z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w realizacji zadań wynikających z ustawy;
- 5) współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 6) opiniowanie wniosku o wpis do rejestru ośrodków i organizatorów turnusów rehabilitacyjnych, o których mowa w art. 10d ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

Dodatkowo na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji samorządy wojewódzkie i powiatowe mogą zlecać zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. Zlecenie zadań odbywa się w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego, w drodze otwartych konkursów ofert.

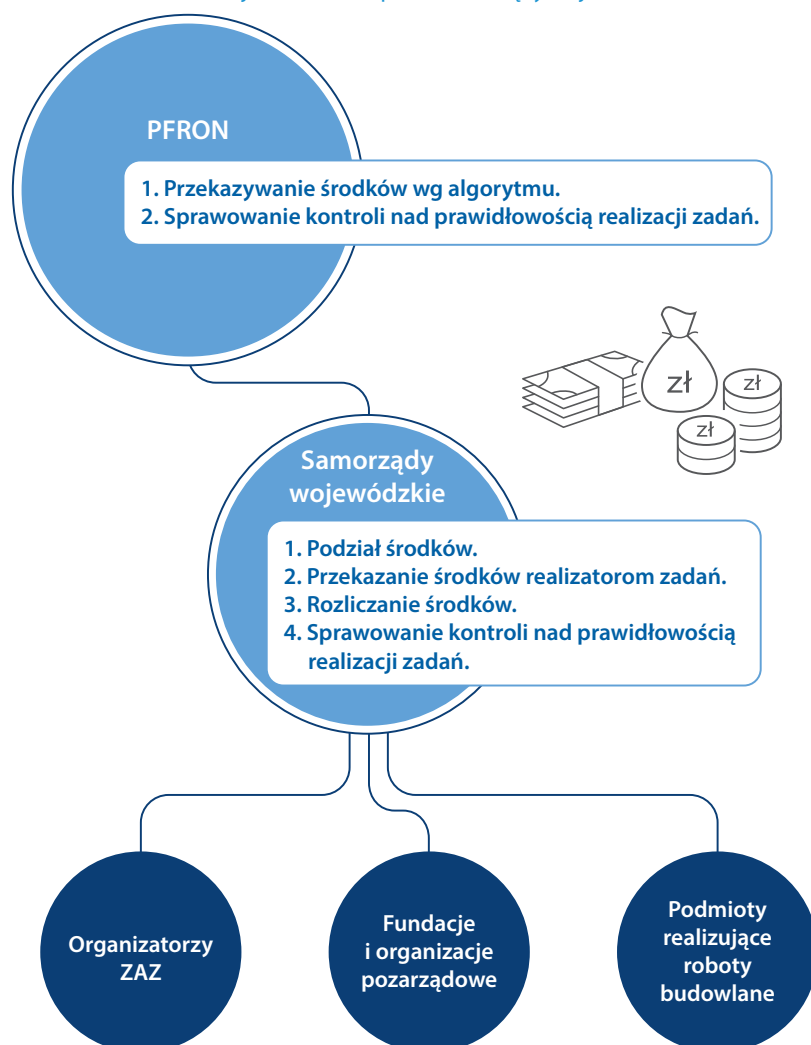
## WPROWADZENIE

Dofinansowanie tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej odbywa się w trybie i na warunkach określonych w rozporządzeniu w sprawie ZAZ, po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 29 ustawy o rehabilitacji. Prowadzić ZAZ mogą gminy, powiaty, fundacje, stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Zlecanie robót budowlanych odbywa się na zasadach określonych rozporządzeniem w sprawie robót budowlanych, zgodnie z którym dofinansowanie może być przyznane przedsiębiorcom, albo podmiotom niebędącym przedsiębiorcami, prowadzącym działalność w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez okres, co najmniej dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie robót. Roboty budowlane powinny dotyczyć obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych.

Infografika nr 1

Zadania z zakresu rehabilitacji realizowane przez samorządy województw ze środków PFRON



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## WPROWADZENIE

Ponadto samorządy wojewódzkie prowadziły inne działania w zakresie rehabilitacji z własnej inicjatywy.

Zadania, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o rehabilitacji mogą być realizowane na podstawie wniosku złożonego we właściwej jednostce samorządu województwa. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie robót budowlanych wnioski należy składać w urzędzie marszałkowskim właściwym ze względu na miejsce realizacji zadania, natomiast rozporządzenie w sprawie ZAZ nie wskazuje wprost urzędu, do którego należy składać wnioski a ogranicza się do ogólnego sformułowania „we właściwej jednostce organizacyjnej samorządu województwa”.

W kontroli założono, że jej wartością dodaną będzie rozpoznanie słabości systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz wskazanie sposobów jego usprawnienia. Ustalenia zaś mogą stać się podstawą do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych pozwalających władzom samorządowym skuteczniej niż obecnie wspierać rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych.



## 2. OCENA OGÓLNA

Realizowane przez samorządy województw ze środków PFRON zadania w zakresie dofinansowania działalności zakładów aktywności zawodowej oraz robót budowlanych, a także współpracy z organizacjami pozarządowymi wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Skuteczność podejmowanych działań w zakresie przygotowania przez organizatorów ZAZ niepełnosprawnych pracowników tych jednostek do pracy w otwartym środowisku była jednak niska, a zadania realizowane przez organizacje pozarządowe nie zapewniały ciągłości rehabilitacji. NIK pozytywnie oceniła skuteczność i trwałość projektów realizowanych w ramach robót budowlanych.

Fundusz prawidłowo ustalał i przekazywał środki z wykorzystaniem algorytmu służącego do ich podziału dla samorządów województw na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji. Jednak ustalone przez PFRON terminy przekazywania środków samorządom uniemożliwiły części z nich dofinansowanie kosztów działania ZAZ w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie ZAZ, a to z kolei negatywnie wpływało na płynność finansową zakładów.

Zarząd PFRON nie sprawował kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków finansowych przekazywanych samorządom województw, mimo dyspozycji w tym zakresie wynikającej z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji. W trzech z pięciu objętych kontrolą samorządach stwierdzono niedostateczną liczbę kontroli u beneficjentów lub nieprawidłowości przy ich planowaniu lub przeprowadzaniu. Również z informacji Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wynika, że nie przeprowadzał i nie zlecał on kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Powyższe świadczy o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków Funduszu.

Samorządy nie zawsze prawidłowo zlecały i dotowały zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz nie dysponowały skutecznym narzędziem służącym do monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów. W przypadku dofinansowania kosztów działania i tworzenia ZAZ, w trzech województwach dokonywano tego z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie ZAZ w zakresie terminowości. Ponadto dwa samorządy nie w pełni wywiązywały się z obowiązku współfinansowania ze środków własnych kosztów działania ZAZ, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Skuteczność aktywizacji zawodowej prowadzonej przez zakłady, pomimo wzrostu ich liczby oraz wzrostu liczby uczestników ZAZ, była niewielka, bowiem z osób niepełnosprawnych, które były w nich zatrudnione, tylko około 2% w skali kraju podjęło zatrudnienie na otwartym rynku pracy oraz około 17% kończących pracę w zakładach objętych kontrolą. W przypadku zlecenia zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym, mimo prawidłowego przeprowadzania konkursów ofert, zbyt późno je ogłaszano, co w połączeniu z brakiem możliwości zlecenia zadań wieloletnich, skutkowało brakiem ciągłości prowadzonej rehabilitacji. Zrealizowane roboty budowlane w obiektach służących rehabilitacji pozytywnie wpływały na jej cele, a samorządy, za wyjątkiem województwa śląskiego, prawidłowo zlecały i dotowały projekty budowlane ze środków PFRON.

Na ogół środki PFRON wydatkowane były legalnie i gospodarnie zarówno przez samorządy jak i beneficjentów wsparcia. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły głównie: przewlekłego rozliczania środków przekazanych organizatorom ZAZ (w trzech z pięciu województw) oraz udzielania w województwie śląskim dofinansowania z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie robót budowlanych w sześciu z 12 objętych badaniem przypadkach.

Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, realizowane przez samorządy województw wspierały rehabilitację zawodową i społeczną w ograniczony sposób

## OCENA OGÓLNA

Beneficjenci środków prawidłowo i rzetelnie wykonali dotowane projekty, a realizowane przez nich zadania pozwalały osiągać zakładane w umowach rezultaty, jednak poprzez uwarunkowania dotyczące czasu realizacji zadań zlecanych oraz braku wytycznych dotyczących celu prowadzonej przez ZAZ rehabilitacji zawodowej, skuteczność realizowanych zadań pozostawała na niskim poziomie. Obiekty budowlane objęte kontrolą służyły realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych, przez co pozytywnie oddziaływały na procesy związane z rehabilitacją.

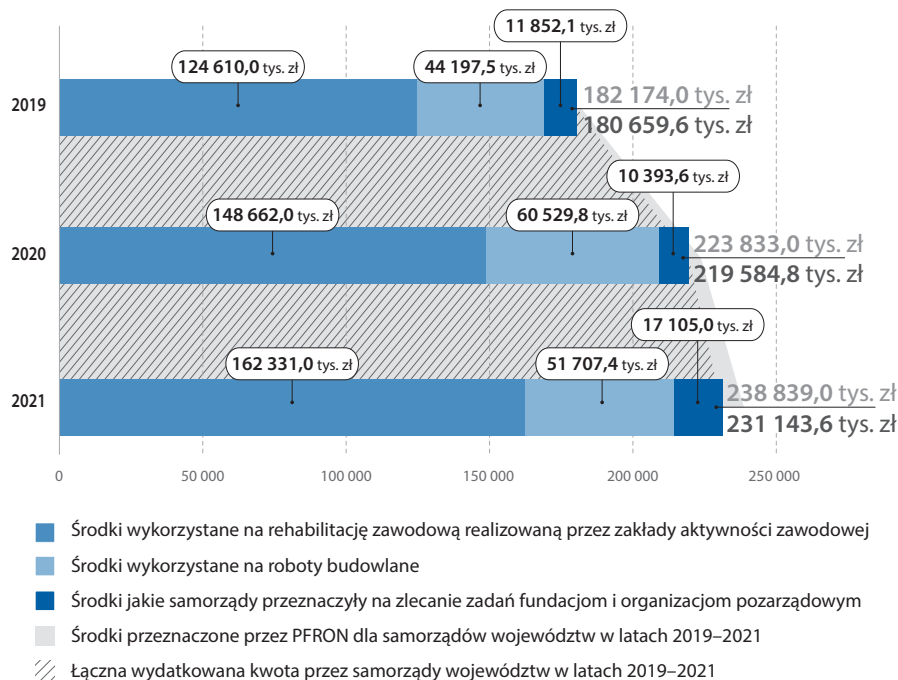
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2019–2021 PFRON przeznaczył dla samorządów, według algorytmu środki w wysokości 3 745 763 tys. zł, z czego 644 846 tys. zł samorządom wojewódzkim. Łącznie wydatkowana została kwota w wysokości 631 388 tys. zł. W kontrolowanym okresie 69% środków (435 603 tys. zł) wykorzystane zostało na rehabilitację zawodową realizowaną przez zakłady aktywności zawodowej. Na roboty budowlane przeznaczono 24,8% środków, a zaledwie 6,2% samorzady województw przeznaczyły na zlecenie zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym.

Środki przekazywane samorządom według algorytmu

Infografika nr 2

Podział wydatkowanych kwot przez samorzady województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Środki przekazywane przez PFRON nie zaspokajały potrzeb wynikających z wniosków i ofert składanych samorządom województw przez beneficjentów. Na dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zgłoszonego do marszałków województw zapotrzebowania. Natomiast środki przekazywane na zadanie zlecane przez samorzady województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym stanowiły od 43,3% do 49,3% zgłaszanego zapotrzebowania (patrz: infografika nr 3). PFRON nie ma podstaw prawnych umożliwiających przyznanie środków Funduszu na indywidualnie zgłaszane zapotrzebowanie samorządów województw, a decyzje, na które zadania przeznaczone są środki Funduszu, pozostają w kompetencjach samorządów. Jednak wysokość kwoty środków przekazywanych samorządom wojewódzkim według algorytmu ustalana jest corocznie w planie finansowym PFRON, którego projekt opracowywany jest przez Zarząd Funduszu.

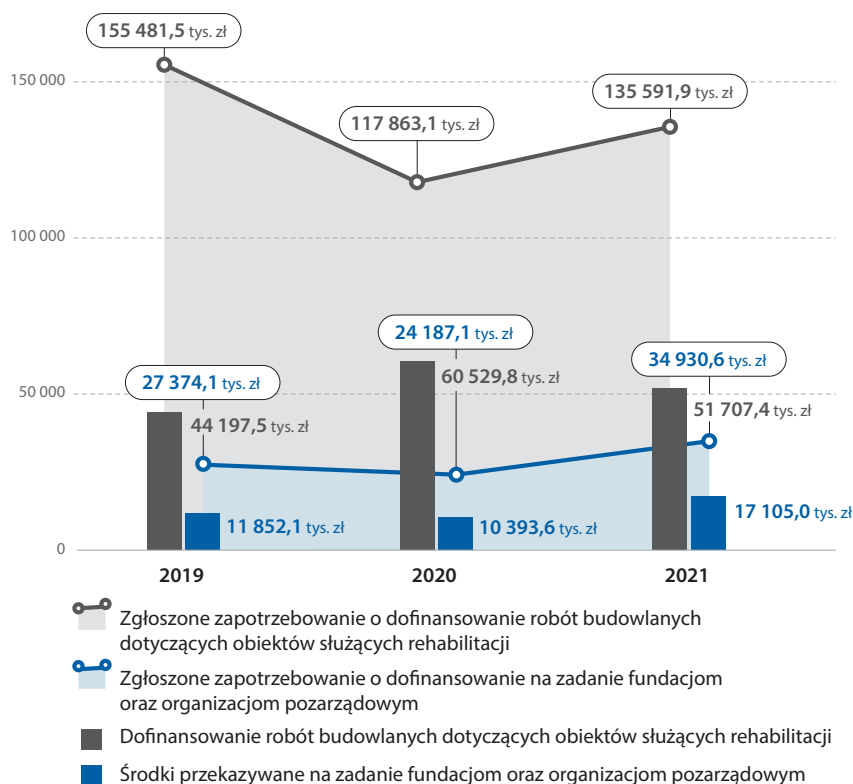
Niewystarczające środki na rehabilitację społeczną

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W pięciu województwach objętych kontrolą NIK, organizacje pozarządowe i fundacje złożyły 787 ofert dotyczących realizacji zadań zleczanych, na łączną kwotę 43 891,2 tys. zł, na podstawie których zawarto 374 umowy o łącznej wartości 19 114,9 tys. zł, co oznacza realizację 47,5% zgłoszonych projektów. Podobnie sytuacja wyglądała z dofinansowaniem do robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych – złożono 227 wniosków na kwotę 117 582,2 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 160 inwestycji na kwotę 56 104,9 tys. zł (tj. 70,5% zgłoszonych projektów).

Infografika nr 3

Niewystarczające środki względem zgłoszonego zapotrzebowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Sp-W.

### Prawidłowe stosowanie algorytmu do podziału środków

PFRON prawidłowo stosował algorytm przy podziale środków dla samorządów województw, przy czym wskaźniki dotyczące częstości niepełnosprawności wśród osób w wieku 0–14 oraz 15 lat i więcej pochodziły ze spisu ludności i mieszkań przeprowadzonego w 2011 r., tj. sprzed dziesięciu lat. Sytuacja powinna ulec zmianie po opublikowaniu przez Główny Urząd Statystyczny danych z Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021 dotyczących osób z niepełnosprawnościami.

### Brak analiz dotyczących skuteczności i efektywności realizowanych zadań

Przy podziale środków, PFRON nie uwzględniał skuteczności i efektywności udzielanego wsparcia. Fundusz w ograniczonym zakresie przeprowadzał analizy efektów rehabilitacji realizowanej przez samorządy

województw oraz nie dokonywał ewaluacji realizowanych zadań oraz ich trwałości. Zakres i stan realizacji zadań przez samorzządy PFRON monitorował w oparciu o sprawozdania Sp-W. Samorzządy nie mają obowiązku przekazywania w składanych sprawozdaniach szczegółowych informacji dotyczących osiągniętych efektów. Nie ma też obowiązku prawnego przeprowadzania ewaluacji działań podejmowanych przez samorzządy. Brak uregulowań nie ogranicza PFRON w kwestii sprawowania nadzoru obejmującego celowość i skuteczność wykorzystania środków. PFRON jest autorem wzoru sprawozdań Sp-W i może go modyfikować w taki sposób, aby uzyskać informacje dotyczące osiągniętych efektów przez samorzządy województw.

PFRON powinien pokrywać koszty obsługi zadań realizowanych przez samorzządy województw zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, który stanowi o tym, że pokrywane są one w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. Fundusz nie weryfikował faktycznego wykorzystania środków na obsługę, ograniczając się jedynie do wyliczenia czy nie przekroczyły one 2,5% kwot wykorzystanych na realizację zadań. Na potrzebę takiej weryfikacji wskazuje m.in. fakt wydatkowania w województwie śląskim, niezgodnie z przeznaczeniem, środków przeznaczonych na obsługę w łącznej wysokości 342,4 tys. zł. Powodem powyższej sytuacji było naliczanie kosztów obsługi realizowanych zadań automatycznie, przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych. Łącznie na koszty obsługi w kontrolowanym okresie wydatkowano 15 539 tys. zł, tj. 2,4% wykorzystanych przez samorzządy wojewódzkie środków PFRON.

PFRON zobowiązywał samorzządy do składania sprawozdań Sp-W do 15 dnia pierwszego miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy sprawozdanie. Tak określony termin uniemożliwiał samorzządom przekazanie środków PFRON na rachunki bankowe organizatorów ZAZ, w terminie wynikającym z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, tj. nie później niż do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze, gdyż samorzządy mogą otrzymać środki PFRON dopiero po dokonaniu rozliczenia środków Funduszu za poprzedni okres. W konsekwencji trzy<sup>1</sup> spośród pięciu samorzządów poddanych kontroli przekazywały środki z naruszeniem terminu określonego w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ (od 4 do 38 dni po terminie), co mogło utrudniać funkcjonowanie zakładów oraz wpływało na ich płynność finansową.

Realizowane przez samorzządy województw zadania na rzecz osób niepełnosprawnych odzwierciedlały cele i priorytety określone w wojewódzkich programach dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu. Programy w dużej mierze stanowiły jedynie formalną realizację obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji i zaprojektowane zostały w sposób uniemożliwiający ocenę stopnia realizacji wyznaczonych w nich celów (m.in. nie określano wartości początkowych i docelowych wykorzy-

Naruszenie ustawy o rehabilitacji przy przekazywaniu środków na koszty obsługi

Przekazywanie środków PFRON organizatorom w sposób utrudniający funkcjonowanie ZAZ

Brak możliwości oceny stopnia realizacji programów wojewódzkich

<sup>1</sup> Mazowiecki, łódzki i śląski.

stywanych mierników). Pomimo że środki wydatkowane na rehabilitację zawodową i społeczną obejmowały wskazane w programach priorytety, to nie było możliwości pomiaru wpływu ich wysokości na skuteczność rehabilitacji. Powyższa sytuacja utrudnia ocenę skuteczności prowadzonych przez samorządy wojewódzkie działań na rzecz osób niepełnosprawnych.

**Niewykorzystany potencjał i znikomy wpływ wojewódzkich rad na realizowane zadania**

W dwóch z pięciu skontrolowanych województw opracowywano lub aktualizowano wojewódzkie programy z naruszeniem art. 44a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, tj. bez zasięgnięcia opinii wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych działających przy marszałkach województw. Zakres działania rad ograniczał się przede wszystkim do opiniowania propozycji uchwał zarządów województw w sprawie określenia zadań finansowanych ze środków PFRON. We wszystkich województwach rady nie spotykały się z częstotliwością określoną w § 11ust. 1 rozporządzenia w sprawie rad, zgodnie z którym posiedzenia powinny się odbywać co najmniej raz na kwartał. Do najczęstszych przyczyn należały: absencje spowodowana pandemią COVID-19, zwoływanie rad w terminach, gdy rada miała konkretne zadania do wykonania (np. opiniowanie uchwał sejmików wojewódzkich), prowadzenie spotkań o charakterze nieformalnym lub głosowanie uchwał rady przy pomocy poczty elektronicznej. Żadna z rad nie powoływała stałych lub doraźnych zespołów problemowych w celu opracowania projektów opinii lub stanowiska rady w określonych sprawach. Rada działająca przy Marszałku Województwa Wielkopolskiego zapraszała do udziału w posiedzeniach przedstawicieli gmin oraz instytucji pozarządowych, a rada działająca przy Marszałku Województwa Śląskiego m.in. przedstawicieli ZTM, Kolei Śląskich i Powiatowych rad. W opinii NIK szersze włączenie rad w kreowanie polityki samorządów na rzecz osób niepełnosprawnych powinno pozytywnie wpłynąć na jej skuteczność.

W latach 2019–2021, w pięciu województwach objętych kontrolą funkcjonowało łącznie 55 zakładów aktywności zawodowej, którym wypłacono w sumie 208 306,4 tys. zł (192 296,6 tys. zł ze środków PFRON przekazanych według algorytmu oraz 16 009,8 tys. zł środków własnych samorządów wojewódzkich).

**Nieprawidłowości przy dofinansowaniu kosztów tworzenia i działania ZAZ**

W dwóch z pięciu skontrolowanych samorządów prawidłowo współfinansowano koszty działania ZAZ ze środków własnych województw. W województwie mazowieckim w 2019 r. żaden z dziewięciu zakładów aktywności zawodowej nie otrzymał wsparcia, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, zgodnie z którym koszty działania ZAZ są współfinansowane ze środków Funduszu oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%. W województwie śląskim sześć z 14 ZAZ nie otrzymywało żadnych środków z budżetu województwa. Osiem pozostałych otrzymywało środki z budżetu województwa, które w latach 2019–2021 stanowiły od 1,26% do 3,43% kosztów ZAZ. W odmowach samorządy powoływały się na brak zabezpieczenia środków w budżecie na ten cel. Dodatkowo zakłady w województwie śląskim były traktowane nierówno ze względu na nieuzasadnione różnicowanie

przez Samorząd Województwa Śląskiego jego udziału w finansowaniu kosztów działalności poszczególnych ZAZ. Zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym wynika z art. 32 Konstytucji RP<sup>2</sup>, a udzielenie wsparcia publicznego w oparciu o jednolite, z góry określone kryteria jest wzorcem rzetelnego działania.

W trzech z pięciu skontrolowanych województw przyznawanie dofinansowania kosztów tworzenia i działania zakładów odbywało się z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie ZAZ, co wynikało głównie z przeoczeń oraz skomplikowanego, wieloetapowego postępowania. Naruszenia rozporządzenia wystąpiły w:

- województwie mazowieckim, gdzie stwierdzono przypadek procedowania wniosku o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ, a w konsekwencji przekazanie dofinansowania w wysokości 966,7 tys. zł, pomimo nieuzupełnienia go przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ i powinno skutkować pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia;
- województwach śląskim i łódzkim, gdzie poddane badaniu 22 aneksy do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON, określające wysokość środków Funduszu na działanie ZAZ w roku następnym, były zawierane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 31 dni względem terminu wskazanego w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ (tj. 30 listopada roku poprzedzającego okres objęty dofinansowaniem).

W trzech samorządach przewlekłe weryfikowano i rozliczano przyznane dofinansowania kosztów działania ZAZ. Dodatkowo jedno nie posiadało dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozliczenia. Wynikało to głównie z braku regulacji w zakresie terminu rozliczenia kosztów działania ZAZ. Dodatkową przyczyną przewlekłego rozliczania dofinansowań było nadmierowe działanie w postaci szczegółowej analizy wszystkich dokumentów dotyczących kosztów działania ZAZ. Zdaniem NIK określenie w rozporządzeniu w sprawie ZAZ terminu na rozliczenie środków, ograniczy występujące zjawisko przewlekłego ich rozliczania, to z kolei zmniejszy niepewność występującą po stronie organizatorów ZAZ, co do poprawności i kompletności złożonej dokumentacji oraz kwalifikowalności poniesionych kosztów.

W województwie mazowieckim stwierdzono, że Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej po przekazaniu dofinansowania organizatorowi ZAZ w kwocie 966,7 tys. zł oraz po powzięciu w grudniu 2021 r. wiedzy, że dofinansowany zakład z dużym prawdopodobieństwem nie spełnia warunków do posiadania statusu ZAZ, nie podjęło żadnych działań mających na celu, np. przekazanie tej informacji organowi nadającemu status ZAZ (Wojewoda Mazowiecki), lub ustalenie aktualnego faktycznego statusu ZAZ. Powodem powyższego zaniechania było przekonanie, że MCPS nie było uprawnione do badania/kwestionowania/wyjaśniania

Przewlekłe rozliczanie kosztów działania ZAZ

Brak przepływu informacji pomiędzy uczestnikami procesu w województwie mazowieckim

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

czy też wzruszania treści decyzji Wojewody Mazowieckiego przyznającej status zakładu aktywności zawodowej, a także, że to na Wojewodzie ciąży obowiązek sprawdzenia spełnienia przez organizatora warunków uprawniających do przyznania statusu.

Powyższy brak komunikacji przyczynił się do bezprawnego rozporządzenia mieniem przez organizatora ZAZ, gdyż środki te powinny zostać zwrócone do PFRON z dniem utraty statusu ZAZ. Należy zwrócić uwagę, że Wojewoda Mazowiecki (organ nadający status), wydając w marcu 2021 r. decyzję o utracie statusu ZAZ przez organizatora, nie powiadomił jednostki finansującej (MCPS) o tym fakcie – decyzja wysłana została m.in. do PFRON bezpośrednio po jej wydaniu. Dodatkowo, PFRON w sposób opieszwały podjął działania zmierzające do wyegzekwowania nienależnie wypłaconych środków (pierwsze działania podjęte zostały dopiero 30 czerwca). Zdaniem NIK, w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości, należy dokonać zmiany w ustawie o rehabilitacji lub rozporządzeniu w sprawie ZAZ, zobowiązującej wojewodów do przekazywania informacji o nadaniu lub utracie przez organizatorów statusu zakładu aktywności zawodowej właściwym jednostkom samorządów województw.

**Niska skuteczność prowadzonej rehabilitacji zawodowej**

W skali kraju zakłady aktywności zawodowej wykazały się niską skutecznością rehabilitacji zawodowej. Na otwartym rynku pracy zatrudnienie znalazło od 1,7% do 2% ogółu uczestników oraz od 17,5% do 21,4% ogółu osób kończących pracę w zakładach.

**Marginalne znaczenie ZAZ w systemie rehabilitacji zawodowej pomimo wzrostu liczby ZAZ i ich uczestników**

W 2019 r. funkcjonowały 123 ZAZ, w których zatrudnionych było 5280 osób niepełnosprawnych; w 2020 r. funkcjonowało 127 ZAZ, w których zatrudnionych było 5662 osoby niepełnosprawne, tj. o 7,2% więcej niż w 2019 r.; w 2021 r. funkcjonowały 133 ZAZ, w których zatrudnionych było 6054 osoby niepełnosprawne, tj. o 14,7 % więcej niż w 2019 r.

Pomimo wzrostu liczby zatrudnionych w ZAZ do 6054 osób niepełnosprawnych na terenie całego kraju, należy zwrócić uwagę, że osoby te stanowiły zaledwie 3,5% zgłoszonych do dofinansowań SODiR osób niepełnosprawnych ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (172,8 tys. ) oraz 8,5% osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem ze schorzeniami specjalnymi (70,9 tys. )<sup>3</sup>. Dodatkowo zgodnie z danymi z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMOoN) za IV kwartał 2021 r., w Polsce było 1978,2 tys. osób z orzeczoną znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności powyżej 16. roku życia<sup>4</sup> (z tego w ZAZ pracowało 0,3%).

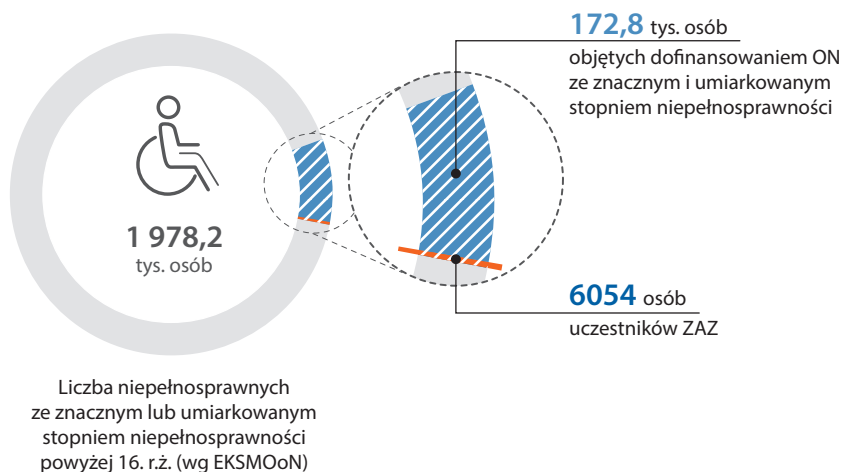
<sup>3</sup> Sprawozdanie Zarządu PFRON z Realizacji Planu Rzeczowo-Finansowego z Działalności PFRON w 2021 roku.

<sup>4</sup> <https://niepelnosprawni.gov.pl/p,164,orzekanie-o-niepelnosprawnosci-i-stopniu-niepelnosprawnosci-statystyki>



### Infografika nr 4

Niewielka liczba uczestników ZAZ względem ogółu pracujących osób niepełnosprawnych i osób objętych dofinansowaniem w ramach SODiR



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych: EKSMOoN, Wp-W oraz SODiR.

W latach 2019–2021 liczba uczestników w kontrolowanych ZAZ wzrosła z 817 na koniec 2019 r. do 940 na koniec 2021r., tj. o 15%, w tym uczestników ze znacznym stopniem niepełnosprawności z 484 do 532 (tj. o 9,9%) oraz uczestników z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z 333 do 408 (tj. o 22,5%). Z informacji pozyskanych od 51 zakładów aktywności zawodowej (z 55 działających na obszarze pięciu województw objętych kontrolą) wynika, że liczba uczestników wzrosła z 2299 (1389 ze znacznym stopniem i 910 z umiarkowanym) na koniec 2019 r. do 2600 (1518 ze znacznym i 1082 z umiarkowanym) na koniec 2021 r. (tj. o 13,1%). Jednak z 1123 nowoprzyjętych uczestników ZAZ, zaledwie 180 zostało skierowanych przez urzędy pracy. Jako główny powód należy wskazać, że współpraca z powiatowymi urzędami pracy nie przynosiła oczekiwanych efektów, ani w zakresie poszukiwania zatrudnienia dla uczestników ZAZ, ani przy wyłanianiu potencjalnych kandydatów do pracy.

Powyższe wskazuje na niską efektywność zatrudnieniową oraz niedostosowanie prowadzonej przez ZAZ działalności do potrzeb rynku pracy. W opinii NIK, jedną z przyczyn niskiej skuteczności rehabilitacji prowadzonej w ZAZ może być brak opracowania planów zatrudnienia na otwartym rynku pracy w siedmiu z 12 objętych kontrolą zakładach. Należy wziąć pod uwagę, że ZAZ stanowi element całości, w której można wyróżnić trzy etapy przejściowe: uczestnik warsztatów terapii zawodowej po osiągnięciu określonego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do ZAZ, natomiast pracownik ZAZ po osiągnięciu jeszcze wyższego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do pracy na otwartym rynku<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Raport końcowy z badania Zakładów Aktywności Zawodowej, s. 29, Badania Społeczne MSK, 10 sierpnia 2017 r. – opracowany na zlecenie PFRON.

### Powołanie zespołów programowych

We wszystkich 12 skontrolowanych zakładach powołane zostały zespoły programowe, o których mowa w § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, do których zadań należy m.in. sporządzanie indywidualnych programów rehabilitacji oraz ocen efektów rehabilitacji, w tym sprawności zawodowej i społecznej. W skład jednego z zespołów powołany został główny księgowy, co w opinii NIK nie gwarantuje właściwych kompetencji do realizacji zadań wynikających z przywołanego powyżej przepisu. Ponadto w trzech zakładach w skład zespołów wchodził kierownik zakładu, co z kolei stoi w sprzeczności z podziałem zadań określonym w § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ, zgodnie z którym zespół programowy opracowuje indywidualne programy rehabilitacji, a kierownik zakładu je zatwierdza. Powodem powyższego było m.in. błędne rozumienie przepisów rozporządzenia o ZAZ.

Zespoły m.in. opracowywały indywidualne programy rehabilitacji dla uczestników. Wszystkie badane IPR (135) zawierały elementy wymienione w § 13 ust. 3 pkt 1–3 rozporządzenia w sprawie ZAZ, tj. diagnozę sytuacji społecznej i zawodowej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, cel indywidualnego programu rehabilitacji i spodziewane efekty jego realizacji oraz rodzaj planowanych działań i harmonogram ich realizacji.

### Rehabilitacja społeczna i lecznicza prowadzona w ZAZ

Na podstawie wskazań zawartych w IPR opracowywanych przez zespoły programowe, w zakładach prowadzone były zajęcia rehabilitacji zawodowej oraz zajęcia obejmujące rehabilitację społeczną i leczniczą. W 10 z 12 zakładach rehabilitacja świadczona była poza godzinami pracy i trwała co najmniej 60 minut dziennie, a w dwóch również w godzinach pracy, co stanowi naruszenie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Tylko w trzech z 12 skontrolowanych zakładów, personel rehabilitacyjny wniósł o przedłużenie czasu zajęć rehabilitacyjnych do 120 minut dziennie, co umożliwiały przepisy. Pozostałe zakłady nie korzystały z tej możliwości, gdyż zespoły programowe nie widziały takiej potrzeby.

Dodatkowo w jednym z zakładów, w żadnym z 10 zbadanych IPR-ów nie było zaleceń dotyczących zajęć rehabilitacyjnych trwających nie mniej niż 60 minut dziennie. W konsekwencji żadna z osób, których IPR-y zostały poddane analizie, faktycznie nie uczestniczyła w zajęciach rehabilitacyjnych trwających co najmniej 60 minut dziennie, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ.

### Brak definicji zajęć rehabilitacyjnych

Zajęcia rehabilitacyjne, o których mowa w § 12 rozporządzenia w sprawie ZAZ nie zostały zdefiniowane, przez co zakłady dowolnie interpretowały to pojęcie. Zajęcia rehabilitacyjne obejmowały więc m.in.: szkolenia, doradztwo zawodowe, spotkania społeczności, konsultacje z pielęgniarką, treningi aerobowe, muzykoterapię, edukację zdrowotną, zajęcia sportowe, ćwiczenia usprawniające, oporowe, oddechowe, wzmacniające oraz relaksacyjne, rozmowy terapeutyczne, masaże lecznicze, zajęcia logopedyczne, poradnictwo psychologiczne, wyjścia na basen i spotkania integracyjne. W opinii NIK taka dowolność interpretacyjna prowadzi do obniżenia jakości świadczonych w ZAZ usług rehabilitacyjnych, gdyż każde zdarzenie z udziałem uczestnika ZAZ może zostać uznane przez organizatora za zajęcia

rehabilitacyjne. Wymaga to zdefiniowania w rozporządzeniu w sprawie ZAZ rodzajów aktywności mogących stanowić zajęcia rehabilitacyjne. Pozwoli to uniknąć uznawania przez organizatorów ZAZ dowolnych aktywności (w tym również zawodowych) za realizację obowiązku zorganizowania zajęć rehabilitacyjnych.

W latach 2019–2021 w samorządach objętych kontrolą ogłoszono 11 otwartych konkursów ofert na realizację w formie wspierania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON będących w dyspozycji poszczególnych samorządów wojewódzkich. ROPS w Rzeszowie oraz Śląski Urząd Marszałkowski nie zlecały zadań ze środków PFRON w latach 2019–2020, a RCPS Łódź w roku 2020.

**Incydentalny charakter zlecanych projektów**

Zlecane przez samorzady projekty miały charakter incydentalny oraz były realizowane w krótkim okresie, co uniemożliwiało zachowanie ciągłości rehabilitacji. Samorzady udzielały dotacji ze środków PFRON w ramach otwartych konkursów ofert, zgodnie z którymi projekty realizowane mogły być maksymalnie od 29 do 131 dni. Przyczyną krótkotrwałych projektów była m.in. możliwość ogłoszenia konkursów dopiero po podziale środków przez sejmiki wojewódzkie, który następował po przekazaniu przez PFRON informacji o kwocie wyliczonej według algorytmu. Ponadto w obowiązujących przepisach brak jest delegacji umożliwiającej realizację projektów wieloletnich (co miało miejsce w przypadku robót budowlanych). Zdaniem NIK zbyt krótki okres realizacji projektów nie pozwalał na projektowanie działań trwałych oraz niekorzystnie wpływał na jakość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań, gdyż ciągłość rehabilitacji jest jednym z warunków jej skuteczności. Powyższe wymaga zmian legislacyjnych pozwalających na zlecenie przez samorzady zadań wieloletnich.

Pomimo, że wsparciem – zgodnie z zawartymi umowami – planowano objąć łącznie 31 868 osób niepełnosprawnych (7914 w 2019 r., 15 353 w 2020 r. oraz 8601 w 2021 r.), a ostatecznie objęto znacząco większą liczbę osób niepełnosprawnych, osiągając poziom 37 458 (tj. o 14,9% więcej niż planowano – 8129 w 2019 r., 20 459 w 2020 r. oraz 8870 w 2021 r.), to przez zbyt krótki czas realizacji projektów, niemożliwe było osiągnięcie ciągłości wsparcia i trwałości jego efektów.

Ponadto w województwie śląskim, pomimo realizacji m.in. zadań polegających na prowadzeniu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, nie określono liczby planowanych osób do objęcia wsparciem, przez co nie gromadzono danych dotyczących ich faktycznej liczby.

Na podstawie kontroli przeprowadzonej w 11 fundacjach lub organizacjach pozarządowych, w których badaniem objęto 22 projekty realizowane na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji w zakresie wykonania dotowanych projektów, stwierdzono, że wszystkie skontrolowane podmioty spełniały warunki ubiegania się o dotację oraz wymagania dotyczące realizowanego zadania, a także prowadziły statutową działalność w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej.

**Nieprawidłowości u realizatorów zadań bez istotnego wpływu na jakość rehabilitacji**

Spośród 22 projektów w pięciu stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich realizacji polegające m.in. na: nieterminowym składaniu sprawozdań lub przygotowywaniu ich w sposób nierzetelny; zwracaniu niewykorzystanych środków po terminie określonym w umowie; nierzetelnym prowadzeniu kart zabiegów rehabilitacyjnych. Na podstawie badania próby 285 dowodów księgowych, o łącznej wartości 934,5 tys. zł (61% łącznych kosztów poniesionych w ramach skontrolowanych projektów), w ośmiu projektach stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: dokonywaniu płatności po terminie realizacji projektu; niezgodnym z art. 22 ust. ustawy o rachunkowości dokonywaniem korekt; braku opisu dowodu w księgach rachunkowych; księgowaniu na wyodrębnionym koncie analitycznym operacji niedotyczących projektu. Stwierdzone u realizatorów zadań zleczanych nieprawidłowości wynikały głównie z przeczeń i nie miały istotnego wpływu na jakość realizowanych przez nich zadań z zakresu rehabilitacji.

### Prawidłowe dofinansowanie robót budowlanych w czterech województwach

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji, samorzady wojewódzkie dofinansowują roboty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów. W latach 2019–2021 do pięciu samorządów objętych kontrolą wpłynęło łącznie 227 wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, na łączną kwotę 117 582,2 tys. zł. W tym czasie samorzady zaplanowały na roboty budowlane kwotę w wysokości 58 178,2 tys. zł. Ostatecznie dofinansowaniem objętych zostało 160 wniosków o łącznej wartości 56 104,9 tys. zł, z której rozliczono 48 233,5 tys. zł. Powyższe świadczy o znaczącym przeroście zapotrzebowania na realizację projektów budowlanych względem możliwości, którymi dysponują samorzady w związku z otrzymywanymi środkami PFRON.

Szczegółowym badaniem objęto proces przyznawania i rozliczania przez samorzady dofinansowania łącznie 24 podmiotom (12 wniosków z województwa śląskiego oraz po trzy z pozostałych czterech województw) oraz przeprowadzono kontrole w sześciu podmiotach realizujących projekty budowlane ze środków PFRON będących w dyspozycji samorządów wojewódzkich.

W efekcie kontroli przyznawania i rozliczania dofinansowania robót budowlanych 24 podmiotom NIK zasadniczo pozytywnie oceniła realizację tych zadań w województwie łódzkim, mazowieckim, podkarpackim i wielkopolskim. W województwach tych udzielono dofinansowania 12 uprawnionym podmiotom, na podstawie przekazanych terminowo i kompletnych wniosków, po zawarciu umów, które w przypadku dziewięciu (z 12) spełniały wymogi określone w § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia. W trzech umowach (zawartych w województwie wielkopolskim) stwierdzono brak zobowiązania do przedłożenia dokumentów rozliczeniowych z dofinansowania oraz dokumentów potwierdzających pokrycie udziału własnego w kosztach działania, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych i wyni-

kało z wadliwie przygotowanego wzoru umów. Przekazanie i rozliczenie dofinansowania zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w przypadku sześciu (z 12) badanych umów dofinansowania w województwie śląskim na kwotę 5962 tys. zł. Dotyczyły one głównie rozpatrywania wniosków i przekazania dofinansowania, pomimo niespełniania przez wnioskodawców wymogów określonych w § 5 oraz 7 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych, a wynikały z niewłaściwej organizacji pracy oraz dopuszczenia do weryfikacji wniosków pracowników, którzy nie posiadali doświadczenia w tym zakresie.

W sześciu podmiotach, które otrzymały środki na roboty budowlalne stwierdzono, że wnioskowały one o środki w łącznej kwocie 2028,3 tys. zł, a zgodnie z zawartymi umowami otrzymały ze środków PFRON kwotę w wysokości 1562,1 tys. zł (łączna wartość realizowanych inwestycji wynosiła 3754,1 tys. zł). Badanie 21 wydatków o łącznej wartości 3350 tys. zł, co stanowiło 89,2% wartości skontrolowanych inwestycji wykazało, że cel dofinansowań został osiągnięty i dotyczył obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. Ponadto podane w rozliczeniach środków otrzymanych z samorządów wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej, objęte kontrolą zadania nie były dotowane ze środków niewykazanych w umowach i sprawozdaniach, a pięciu z sześciu realizatorów projektów prawidłowo wniosło wkład własny. Jednak jeden z beneficjentów pomimo braku środków własnych w deklarowanej wysokości oświadczył niezgodnie ze stanem faktycznym ich posiadanie.

Prawidłowa realizacja robót budowlanych przez beneficjentów

W latach 2019–2021 Fundusz nie przeprowadził żadnej kontroli w samorządach wojewódzkich, w zakresie realizowanych zadań na rzecz osób niepełnosprawnych, pomimo że zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, kontrole kompleksowe powinny obejmować całość działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie wykorzystania środków PFRON na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji i powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na cztery lata. Przyczyną braku kontroli było nieposiadanie dostatecznych zasobów kadrowych.

Niedostateczny nadzór i brak kontroli PFRON nad realizacją zadań

Skontrolowane przez NIK samorzady województw przeprowadziły w latach 2019–2021 łącznie 241 kontroli zadań z zakresu rehabilitacji (90 w 2019 r., 70 w 2020 r. i 81 w 2021 r.). W przypadku województwa śląskiego, nie sporządzono i nie doręczono czterem (z 26) jednostkom kontrolowanym protokołów kontroli zrealizowanych w 2019 r., co było niezgodne z obowiązującym w urzędzie regulaminem kontroli. Ponadto w trzech z pięciu objętych kontrolą województwach<sup>6</sup> stwierdzono nieprawidłowości związane z planowaniem kontroli, sprawozdawczością lub realizacją planów kontroli, niemających istotnego wpływu na jakość prowadzonych czynności kontrolnych.

Z informacji uzyskanych od Pełnomocnika wynika, że nie przeprowadził i nie zlecił kontroli dotyczących przekazywania środków według algorytmu. W 2021 r. Pełnomocnik zawniósł do Prezesa Zarządu PFRON

<sup>6</sup> Mazowieckie, śląskie i wielkopolskie.

o przeprowadzenie kontroli w województwie śląskim w zakresie wydatkowania środków PFRON na zadania określone w art. 35 i 36 ustawy o rehabilitacji, jednak kontrola nie została przeprowadzona. Pełnomocnik nie opracował też standardów w zakresie zadań określonych w ustawie o rehabilitacji, realizowanych przez samorządy województw. Dodatkowo w kontrolowanym okresie Pełnomocnik sprawował nadzór nad zadaniami samorządów jedynie w oparciu o zbiorcze sprawozdania przekazywane przez PFRON, gdyż dziesięć z 16 województw (w tym cztery z pięciu objętych kontrolą) nie opracowało i nie przekazało Pełnomocnikowi informacji o prowadzonych działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Samorządy województw nie opracowywały i nie przekazywały Pełnomocnikowi powyższej informacji, gdyż omawiany przepis nie określa terminu i okresu, których miałyby ona dotyczyć, co w opinii NIK wymaga uregulowania. Zagwarantuje to bezpośredni i cykliczny dostęp Pełnomocnika do informacji o realizowanych zadaniach na rzecz osób niepełnosprawnych, jednocześnie dzięki temu skonkretyzowane zostaną obowiązki samorządu województwa w przedmiotowym zakresie.

Powyższe świadczy o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków PFRON przekazanymi na podstawie algorytmu samorządom województw.

## 4. WNIOSKI

- 1) Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu:
  - a) określenie w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zakresu informacji o prowadzonej działalności, okresu, którego ma ona dotyczyć i terminu jej przedstawienia Pełnomocnikowi;
  - b) zobowiązanie wojewodów do przekazywania informacji o nadaniu lub utracie przez organizatorów statusu zakładu aktywności zawodowej właściwym jednostkom samorządów województw.
- 2) Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie ZAZ zmierzających do:
  - a) określenia w § 10 rozporządzenia terminu na dokonanie rozliczenia rocznego wykorzystania środków Funduszu przez właściwą jednostkę organizacyjną samorządu województwa,
  - b) zdefiniowania pojęcia „zajęcia rehabilitacyjne”, o którym mowa w § 12 rozporządzenia poprzez np. utworzenie katalogu zawierającego rodzaje zajęć rehabilitacyjnych.
- 3) Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie algorytmu, które umożliwią samorządom wojewódzkim i powiatowym planowanie i zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w okresach wieloletnich, np. poprzez wprowadzenie przepisów zbliżonych do treści § 9 ust. 2b rozporządzenia w sprawie robót budowlanych, dotyczącego realizacji robót budowlanych, zgodnie z którym zawarcie umowy na okres dłuższy niż 1 rok budżetowy wymaga zgody sejmiku województwa w postaci uchwały.

Minister Rodziny  
i Polityki Społecznej

- 1) Przeprowadzanie weryfikacji faktycznych kosztów obsługi zadań.
- 2) Opracowanie i wdrożenie systemu ewaluacji, dotyczącego realizowanych przez samorządy województw zadań, uwzględniającego skuteczność i efektywność udzielanego wsparcia, a także faktyczne zapotrzebowanie podmiotów realizujących zadania.

Prezes Państwowego  
Funduszu  
Rehabilitacji Osób  
Niepełnosprawnych

- 1) Opracowywanie wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałaniu ich wykluczeniu społecznemu, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji w sposób umożliwiający ocenę efektów ich realizacji (m.in. określanie sposobów monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu oraz formułowanie w sposób mierzalny wskaźników, pozwalających na ocenę stopnia ich realizacji).
- 2) Opracowywanie i przedstawianie Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności, o której mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji.
- 3) Podjęcie działań mających na celu uniknięcie przewlekłego rozliczania dofinansowań kosztów działania ZAZ (np. stworzenie systemu próbkowania badanych kosztów).

Marszałkowie  
województw

Podjęcie działań zmierzających do poprawy efektywności prowadzonej rehabilitacji zawodowej, m.in. poprzez opracowywanie i realizację planów zatrudnienia uczestników ZAZ u innego pracodawcy.

Organizatorzy ZAZ

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Przekazywanie przez PFRON samorządom wojewódzkim środków w ramach algorytmu

Fundusz prawidłowo ustalał i przekazywał środki z wykorzystaniem algorytmu służącego do ich podziału dla samorządów województw na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji. Jednak ustalone przez PFRON terminy przekazywania środków samorządom uniemożliwiły części z nich dofinansowanie kosztów działania ZAZ w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie ZAZ, a to z kolei negatywnie wpływało na płynności finansową zakładów. Zarząd PFRON nie sprawował kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków finansowych przekazywanych samorządom województw, mimo dyspozycji w tym zakresie wynikającej z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji. Również Pełnomocnik nie przeprowadzał i nie zlecał kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Powyższe świadczy o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków Funduszu.

Podział środków na podstawie algorytmu na realizację zadań samorządów

W latach 2019–2021 PFRON, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, przekazywał m.in. samorządom województw środki na realizację określonych w ustawie zadań. Podziału środków dokonywano na podstawie rozporządzenia w sprawie algorytmu. Na realizację zadań samorządów powiatowych i wojewódzkich zaplanowano razem z kosztami obsługi realizowanych zadań środki w łącznej wysokości 3 745 763 tys. zł (2019 r. – 1 044 700 tys. zł, 2020 r. – 1 248 802 tys. zł, 2021 r. – 1 452 261 tys. zł). Dla samorządów województw zaplanowano (bez kosztów obsługi realizowanych zadań) środki w łącznej wysokości 644 846,0 tys. zł (2019 r. – 182 174,0 tys. zł, 2020 r. – 223 833 tys. zł, 2021 r. – 238 839,0 tys. zł), a wykorzystano łącznie kwotę 631 388 tys. zł (2019 r. – 180 659,6 tys. zł, 2020 r. – 219 584,8 tys. zł, 2021 r. – 231 143,6 tys. zł).

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

W latach 2019–2021 na zadania realizowane przez samorządy województw dotyczące rehabilitacji zawodowej wykorzystano łącznie 435 603 tys. zł (2019 r. – 124 610 tys. zł, 2020 r. – 148 662 tys. zł, 2021 r. – 162 331 tys. zł), tj. od 67,7% do 70,2%<sup>7</sup> środków według algorytmu. Finansowano koszty tworzenia i działania ZAZ. Na poziom finansowania zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej jednostek samorządu województwa wpływ miała zmiana rozporządzenia w sprawie algorytmu w zakresie kwoty środków na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności zatrudnionej w ZAZ<sup>8</sup>.

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

<sup>8</sup> W 2019 r. – 22 750,00 zł, w latach 2020-2021 – 25 000,00 zł, 2022 r. – 27 500,00 zł.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na zadania dotyczące rehabilitacji społecznej wykorzystano od 29,8% do 32,3%<sup>9</sup> środków według algorytmu. W ramach zadań z zakresu rehabilitacji społecznej:

- dofinansowywano roboty budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów w łącznej kwocie 156 434,7 tys. zł (2019 r. – 44 197,5 tys. zł, 2020 r. – 60 529,8 tys. zł, 2021 r. – 51 707,4 tys. zł);
- finansowano zadania zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym w łącznej kwocie 39 350,7 tys. zł (2019 r. – 11 852,1 tys. zł, 2020 r. – 10 393,6 tys. zł, 2021 r. – 17 105 tys. zł).

W latach 2019–2021 środki przekazywane przez PFRON na realizację zadań przez samorządy województw nie zaspokajały zgłaszanych potrzeb. PFRON przy podziale środków nie uwzględniał skuteczności i efektywności udzielanego wsparcia, ponieważ samorządy nie mają obowiązku przekazywania takich informacji. Na dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zgłoszonego do marszałków województw zapotrzebowania<sup>10</sup>. Natomiast środki przekazywane na zadanie zlecane przez samorządy województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym stanowiły od 43,3% do 49,3% zgłaszanego zapotrzebowania<sup>11</sup>. Stopień zaspokojenia zapotrzebowania na poszczególne rodzaje zadań realizowanych przez samorządy województw wynikał ze składanych sprawozdań Sp-W oraz możliwości finansowych Funduszu. PFRON nie ma podstaw prawnych umożliwiających przyznanie środków Funduszu na indywidualnie zgłaszane zapotrzebowanie samorządów województw. Decyzje, co do określenia zadań, na które przeznaczane są środki Funduszu, pozostają w kompetencjach samorządów województw – zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. W ocenie NIK, PFRON opracowując projekt planu finansowego powinien uwzględniać w nim faktyczne potrzeby realizatorów zadań.

### 5.1.1. Ustalanie wysokości i przekazywanie środków

Podstawę do obliczeń wysokości środków dla samorządów województw stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego<sup>12</sup> dotyczące: liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych, poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, wskaźników częstości orzeczonej niepełnosprawności i ogólnej liczby osób niepełnosprawnych żyjących na danym terenie. Dane dla poszczególnych województw PFRON obliczał według tej samej metodologii. Pochodziły one z tych samych, porównywalnych zasobów GUS, sprawozdań Sp-W wraz z załącznikiem, tj. informacją dotyczącą ZAZ (Sp-W/Za)<sup>13</sup>

Pozyskiwanie danych do algorytmu dot. liczby osób niepełnosprawnych

<sup>9</sup> W 2019 r. – 31,0%, 2020 r. – 32,3% i 2021 r. – 29,8%.

<sup>10</sup> Według sprawozdań Sp-W: 2019 r. – 155 481,5 tys. zł, 2020 r. – 117 863,1 tys. zł, 2021 r. – 135 591,9 tys. zł.

<sup>11</sup> Według sprawozdań Sp-W: 2019 r. – 27 374, 1 tys. zł, 2020 r. – 24 187,1 tys. zł, 2021 r. – 34 930,6 tys. zł.

<sup>12</sup> Dalej: GUS.

<sup>13</sup> Dalej: informacja Sp-W/Za.

w zakresie kosztów ich działania i tworzenia na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, przekazanych przez marszałków województw. PFRON w grudniu każdego roku występował do Prezesa GUS o przekazanie danych niezbędnych do wyliczenia algorytmu, tj.: liczby dzieci w wieku 0–14 lat z podziałem na poszczególne powiaty, wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród dzieci w wieku 0–14 lat w kraju, liczby osób w wieku 15 lat i więcej z podziałem na poszczególne powiaty, wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w wieku 15 lat i więcej z podziałem na poszczególne powiaty, liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych i osób niepełnosprawnych poszukujących pracy w powiecie, wyliczonej jako średnia z trzech ostatnich miesięcy według stanu na koniec miesiąca.

**Wskaźniki  
dotyczące częstości  
niepełnosprawności  
pochodzące z 2011 r.**

GUS przekazywał dane niezbędne do ustalenia wysokości środków dla poszczególnych województw według układu: kraj, województwo, powiat. Dane dotyczące ludności w wieku 0–14 lat oraz 15 lat i więcej GUS prezentował według stanu na dzień 31 grudnia, odpowiednio: 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Wskaźniki częstości niepełnosprawności wśród osób w wieku 0–14 lat oraz 15 lat i więcej pochodziły ze spisu ludności i mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. (NSP 2011), tj. sprzed ponad 11 lat. Dane o osobach niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu zarejestrowanych w urzędach pracy były wyliczane, zgodnie z zamówieniem PFRON, jako średnia z trzech ostatnich miesięcy – wrzesień, październik, listopad odpowiednio: 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Podawano je w dwóch wariantach – z dwoma miejscami po przecinku oraz zaokrąglone do pełnych wartości. Departament Edukacji i Komunikacji GUS wskazał, że na wskaźniki niepełnosprawności orzeczonej oraz liczbę ludności w danym powiecie mogły mieć wpływ zmiany administracyjne dokonywane przez poszczególne jednostki w danym roku. W latach 2019–2020 nastąpiły zmiany polegające na przeniesieniu części gmin do innych powiatów.

Narodowy Spis Powszechny 2011 przeprowadzony był według stanu na 31 marca 2011 r. i obejmował osoby stale zamieszkałe (zameldowane) na obszarze Polski bez względu na fakt, czy te osoby przebywały w czasie spisu w kraju, czy też były poza jego granicami lub przebywały na jego terenie czasowo. Przy NSP 2011 praktykę spisową GUS oparł o administracyjne bazy danych oraz o dane zebrane w badaniu pełnym i reprezentacyjnym (badanie zostało przeprowadzone na próbie losowej ok. 20% mieszkań w skali kraju)<sup>14</sup>. Osoby objęte spisem mogły odmówić odpowiedzi na cztery pytania, w tym m.in. na pytanie o niepełnosprawność. Dane ze spisu reprezentacyjnego zostały uogólnione na całą populację. W konsekwencji mogło to mieć wpływ m.in. na rozbieżność pomiędzy rzeczywistą liczbą osób niepełnosprawnych zamieszkujących dany powiat a danymi prezentowanymi przez GUS. Według NSP 2011 na koniec marca 2011 r. było niemal 4,7 mln osób niepełnosprawnych.

<sup>14</sup> <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/ludnosc-stan-i-struktura-demograficzno-spoleczna-nsp-2011,16,1.html>

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Prawidłowe stosowanie przez PFRON wzoru algorytmu

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

PFRON kierował do marszałków województw informacje o wysokości środków PFRON według algorytmu, z przeznaczeniem na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, należące do kompetencji samorządów województw. Informacje te zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu zawierały nazwę jednostki samorządu terytorialnego, kwotę środków PFRON na realizację zadań samorządu województw oraz dane zastosowane do obliczeń wysokości środków Funduszu, przypadających samorządowi województwa, z wyjątkiem wskaźnika częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w wieku 15 lat i więcej w powiecie oraz dzieci w wieku 0–14 lat w kraju na podstawie dostępnych danych GUS.

Informowanie marszałków województw o wysokości środków

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

Środki na pokrycie kosztów obsługi przekazywane niezgodnie z ustawą o rehabilitacji

W latach 2019–2021 środki według algorytmu zostały powiększone o koszty obsługi realizowanych zadań w łącznej wysokości 15 539,0 tys. zł (2019 r. – 4509,3 tys. zł, 2020 r. – 5352,6 tys. zł, 2021 r. – 5677,1 tys. zł), tj. nie przekroczyły 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. Przy wypłacie samorządom województw zaliczek, na podstawie wniosków Wn-W na realizację zadań, PFRON powiększał przelewy o koszty obsługi, tj. przed ich faktycznym poniesieniem, co było niezgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu. Analizą objęto 100%

złożonych sprawozdań Sp-W. W sprawozdaniach Sp-W (wiersz D. *Rozliczenie środków PFRON*) samorządy województw wykazywały sumę środków wykorzystanych na koszty obsługi zadań, bez wskazania czy koszty faktycznie poniesiono. Fundusz w trakcie weryfikacji sprawozdań Sp-W nie sprawdzał faktycznego wykorzystania tych środków, ograniczając się tylko do wyliczenia czy koszty nie przekroczyły 2,5% kwoty wykorzystanej na realizację zadań. NIK podkreśla, że językowa wykładnia pojęcia „poniesiony” wskazuje na czas dokonany. Stan, w którym nastąpiło obciążenie kosztem nie tylko w sensie ewidencyjnym, ale również w znaczeniu realnym. NIK zwraca również uwagę, że Fundusz mógł zwrócić się do Pełnomocnika o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia zmian w zakresie obowiązującego stanu prawnego. W ocenie NIK, bez ustalenia faktycznych kosztów obsługi nie było podstaw do powiększania środków według algorytmu przekazywanych przez Fundusz.

Brak przepisów i procedur wewnętrznych dotyczących terminów składania sprawozdań przez samorządy

Zgodnie z art. 35c ust. 1 ustawy o rehabilitacji samorządy województw przekazywały Prezesowi Zarządu PFRON sprawozdania Sp-W. Obowiązujący stan prawny reguluje jedynie kwestię obowiązku sprawozdawczości bez określenia jej zakresu i częstotliwości. Terminy na składanie sprawozdań Sp-W zostały przyjęte przez PFRON zwyczajowo, na podstawie wieloletniej współpracy z samorządami. PFRON wyznaczył termin na złożenie sprawozdania Sp-W do 15 dnia pierwszego miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. W 2015 r. Prezes Zarządu PFRON wystąpił do Pełnomocnika o podjęcie inicjatywy ustawodawczej<sup>15</sup> celem znowelizowania art. 35c ustawy o rehabilitacji przez dodanie ust. 2<sup>16</sup> o delegacji ustawowej Ministra do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad, częstotliwości i terminów sporządzania sprawozdań Sp-W, a także zasad rozliczeń finansowych jednostek samorządu terytorialnego z PFRON w zakresie wykorzystania środków, w tym zwrotu niewykorzystanych środków, uwzględniając w szczególności terminy i sposoby ich przedstawiania. W opinii NIK przyjęty przez PFRON termin na złożenie sprawozdania Sp-W pozostaje w sprzeczności z terminem wynikającym z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, zgodnie z którym środki Funduszu są przekazywane na rachunek bankowy organizatora, nie później niż do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze.

Nierzetelna weryfikacja wniosków o przekazanie środków (Wn-W)

W latach 2019–2021 samorządy województw złożyły łącznie 319 wniosków Wn-W (2019 r. – 103, 2020 r. – 97, 2021 r. – 119). Fundusz przeprowadzał weryfikację złożonych wniosków Wn-W na podstawie danych

<sup>15</sup> W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli NIK P/14/047 pn. „Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011–2013”.

<sup>16</sup> Nowelizacją ustawy o rehabilitacji z dnia 17 grudnia 2001 r. do art. 35c dodano ust. 2 – na jego podstawie Minister został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON oraz wniosków do planu finansowego Funduszu, przy uwzględnieniu w szczególności terminów i sposobów ich przedstawiania oraz wzór tego wniosku i sprawozdania, a także zasady i sposoby rozliczeń finansowych samorządu z PFRON w zakresie wykorzystania środków, w tym zwrotu niewykorzystanych środków. Minister nie wydał w tym zakresie stosownego rozporządzenia, a ust. 2 art. 35c ustawy o rehabilitacji został uchylony na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 98, poz. 817).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zawartych we wniosku, stanu wyodrębnionego rachunku, potwierdzonego kopią wyciągu bankowego. Kontrolą objęto 100% złożonych wniosków Wn-W. Stwierdzono, że na wszystkich wnioskach Wn-W znajdowały się pieczętki i podpisy pracowników PFRON. Na wnioskach Wn-W zostały odręcznie dopisane kwoty przysługujących kosztów realizowanych zadań oraz kwoty przelewów.

W przypadku wniosków złożonych przez 10 samorządów województw pracownicy PFRON nierzetelnie przeprowadzili weryfikację wniosków Wn-W.

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

Przekazywanie środków w sposób uniemożliwiający bieżące finansowanie realizowanych zadań

Przekazanie środków Funduszu, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie algorytmu, następuje m.in. po rozliczeniu środków za poprzedni okres. Na podstawie analizy złożonych wniosków Wn-W oraz sprawozdań Sp-W, stwierdzono, że PFRON w latach 2019–2021 nie stosował jednolitych zasad przy wypłacie środków według algorytmu samorządom województw. Jako rozliczenie środków za poprzedni okres PFRON uznawał datę zwrotu środków przez samorząd województw według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Natomiast w korespondencji kierowanej do samorządów województw Fundusz wskazywał, że wypłata środków finansowych w formie zaliczkowej w latach 2019–2022 odbywa się wyłącznie na wniosek województwa, po złożeniu sprawozdania za IV kwartał roku poprzedniego wraz z wymaganymi załącznikami. W toku kontroli stwierdzono jednak przypadki, gdzie data przekazania środków przez PFRON była wcześniejsza niż data wpływu sprawozdania Sp-W za IV kwartał roku poprzedniego. Sytuacja taka dotyczyła 12 samorządów województw, a środki PFRON, na podstawie wniosków Wn-W, były przekazywane w terminie od jednego do siedmiu dni przed wpływem sprawozdań Sp-W.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>17</sup>, PFRON powinien zapewnić m.in. odpowiednią ewidencję nadsyłanej i składanej dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. Realizacja wniosku

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm., dalej: „ustawa o archiwach”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wn-W następuje po potwierdzeniu zwrotu środków przez samorząd na konto PFRON. NIK zwraca uwagę, że dokonanie rozliczenia środków Funduszu za poprzedni okres powinno być tożsame: ze złożeniem przez samorząd sprawozdania Sp-W, z dokonaniem przez samorząd zwrotu środków Funduszu (pozostających na koncie samorządu), a także ze zweryfikowaniem przez pracownika PFRON poprawności danych zawartych w sprawozdaniu Sp-W, z uwzględnieniem ewentualnej korekty sprawozdania Sp-W.

### 5.1.2. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizowanymi zadaniami

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

#### Brak kontroli PFRON

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

#### Przykład

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

Kontrole kompleksowe powinny obejmować całokształt działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie wykorzystania środków PFRON na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji i odbywać się nie rzadziej niż raz na cztery lata. Zakres ilościowy realizowanych działań kontrolnych przez PFRON, uzależniony był od posiadanych zasobów kadrowych Departamentu ds. Kontroli.

#### Wadliwe i opieszale podjęcie czynności w sprawie zwrotu środków w związku z utratą przez organizatora ZAZ statusu ZAZ

W latach 2019–2021 Prezes Zarządu PFRON nie wydawał decyzji w sprawie zwrotu środków przekazywanych jednostkom samorządu wojewódzkiego na podstawie algorytmu. Departament ds. Finansowych wystosował trzy wezwania do zapłaty na łączną kwotę 996,4 tys. zł<sup>18</sup>. Dwa wezwania

<sup>18</sup> Wezwania: z 13 października 2021 r. na kwotę 19,3 tys. zł; z 1 lutego 2022 r. – 10,4 tys. zł i z 30 czerwca 2022 r. – 966,7 tys. zł. Wszystkie wezwania skierowane były do Województwa Mazowieckiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na łączną kwotę 29,7 tys. zł wynikały z otrzymanego przez PFRON rozliczenia środków wykorzystanych na pokrycie tworzenia i działania ZAZ w Legionowie. Środki te zostały wpłacone na rachunek bankowy PFRON<sup>19</sup>.

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

Pismem z dnia 21 czerwca 2022 r. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, po interwencji kontrolerów NIK<sup>20</sup> w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>21</sup>, poinformowało Prezesa Zarządu PFRON o niedopełnieniu obowiązku poinformowania o utracie statusu ZAZ przez organizatora ZAZ i zwróciło się z zapytaniem czy PFRON wystosuje wezwanie do zapłaty. PFRON w dniu 30 czerwca 2022 r. wystosował wezwanie do zapłaty wskazując jako podstawę prawną zwrotu art. 29 ust. 3g ustawy o rehabilitacji, tj. niezyskanie statusu ZAZ przez organizatora i art. 49e ust. 1 ww. ustawy. MCPS zakwestionowało wezwanie do zapłaty<sup>22</sup>, wskazując na niezgodność przywołanej w wezwaniu PFRON podstawy prawnej ze stanem faktycznym i prawnym. MCPS podniósł również w wątpliwość, czy adresatem wezwania powinno być Województwo Mazowieckie – MCPS i czy w konsekwencji właściwym jest zastosowanie art. 49e ust. 1 ustawy o rehabilitacji<sup>23</sup>. MCPS przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>24</sup>, w myśl którego zdarzenie w postaci wygaśnięcia umowy o dofinansowanie, w związku z utratą z datą wsteczną statusu ZAZ nie stanowi przesłanki do zwrotu środków na podstawie art. 49e ust. 1 ustawy, tj., że wykorzystano środki niezgodnie z przeznaczeniem. W zaistniałej sytuacji należy rozważyć możliwość ich żądania, na podstawie art. 29 ust. 3b ustawy o rehabilitacji, przez PFRON bezpośrednio od organizatora ZAZ.

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

<sup>19</sup> Wpłaty: z 26 listopada 2021 r. i 25 lutego 2022 r.

<sup>20</sup> Szczegółowy opis w rozdziale 5.2.2. Finansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>22</sup> Pismo z 19 lipca 2022 r. znak: MCPS.ON/452-25/2020.

<sup>23</sup> Środki Funduszu podlegają zwrotowi w kwocie wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nadmiernej wysokości lub ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, określonej w drodze decyzji nakazującej zwrot wypłaconych środków wraz z odsetkami naliczonymi od tej kwoty, od dnia jej otrzymania, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

<sup>24</sup> Wyrok z 10 sierpnia 2021 r. sygn. akt V SA/Wa 3701/21.

### Przykład

**PFRON** – Departament ds. Wpłat w dniu 25 lipca 2022 r., tj. po prawie czterech miesiącach od daty wpływu decyzji o utracie statusu ZAZ, wystosował do organizatora ZAZ wezwanie do złożenia deklaracji DEK-2-b<sup>25</sup> w związku z utratą statusu ZAZ oraz dokonania wpłaty środków. W dniach 5–6 września 2022 r. Departament ds. Wpłat ponownie wysłał wezwania do złożenia deklaracji i dokonania wpłaty<sup>26</sup>. Termin na złożenie deklaracji i dokonania wpłaty wynika z przepisów ustawy o rehabilitacji, a okresem sprawozdawczym jest miesiąc, w którym przypada data utraty statusu ZAZ. NIK zwraca jednak uwagę, że sprawa wpłynęła do PFRON na początku kwietnia 2022 r., a w chwili wysyłania wezwania do złożenia deklaracji i dokonania wpłaty, ustawowy termin na dokonanie tych czynności już minął. Zgodnie z art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>27</sup>, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciężącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Ograniczony zakres prowadzonych analiz w zakresie efektów rehabilitacji

Fundusz w ograniczonym zakresie przeprowadzał analizy efektów rehabilitacji realizowanej przez samorządy województw. PFRON nie dokonywał ewaluacji realizowanych zadań oraz ich trwałości. Zakres i stan realizacji zadań przez samorządy PFRON monitorował w oparciu o sprawozdania Sp-W<sup>28</sup>. Według wykazanych w sprawozdaniach Sp-W przez samorządy województw danych na koniec roku:

- W 2019 r. funkcjonowały 123 ZAZ, z tego 115 powstałych w latach ubiegłych i osiem nowoutworzonych<sup>29</sup> (w 2019 r.), w których zatrudnionych było 5280 osób niepełnosprawnych;
- W 2020 r. funkcjonowało 127 ZAZ, z tego 123 powstałe w latach ubiegłych i cztery nowoutworzone<sup>30</sup> (w 2020 r.), w których zatrudnionych było 5662 osoby niepełnosprawne, tj. o 7,2% więcej niż w 2019 r.;
- W 2021 r. funkcjonowały 133 ZAZ, z tego 127 powstałych w latach ubiegłych i sześć nowoutworzonych<sup>31</sup> (w 2021 r.), w których zatrudnionych było 6054 osób niepełnosprawnych, tj. o 6,9% więcej niż w 2020 r.

Niska skuteczność i efektywność prowadzonej w ZAZ rehabilitacji zawodowej

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

<sup>25</sup> Deklaracja wpłat na PFRON, którą wypełnia pracodawca, o którym mowa w art. 29 ust. 3a, 3b, 3c lub 3g ustawy o rehabilitacji, zobowiązany do wpłaty na PFRON. Deklarację należy złożyć do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłaty do Zarządu PFRON.

<sup>26</sup> Wezwania: z dnia 5 września 2022 r. znak: DW.WWE.402.5502.14V9879K1.105.AKS.2022 i z dnia 6 września 2022 r. znak: DW.WWE.402.5502.14V9879K1.109.AKS.2022.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

<sup>28</sup> Ostatnie badanie ZAZ zostało zrealizowane w 2017 r.

<sup>29</sup> Spośród ośmiu nowoutworzonych ZAZ, pięć z nich było finansowane ze środków PFRON.

<sup>30</sup> Spośród czterech nowoutworzonych ZAZ, trzy z nich były finansowane ze środków PFRON.

<sup>31</sup> Spośród sześciu nowoutworzonych ZAZ, cztery z nich były finansowane ze środków PFRON.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2019 r. ZAZ opuściło ogółem 602 osoby niepełnosprawne, z tego 123 osoby podjęły zatrudnienie<sup>32</sup>, tj. 20,4% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 2,3% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych;
- w 2020 r. ZAZ opuściło 553 osoby niepełnosprawne, z tego 97 osób podjęło zatrudnienie<sup>33</sup>, tj. 17,5% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 1,7% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych;
- w 2021 r. ZAZ opuściło 566 osób niepełnosprawnych, z tego 121 osób podjęło zatrudnienie<sup>34</sup>, tj. 21,4% ogółu osób, które opuściły ZAZ i 2% ogółu zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

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

W latach 2019–2021 dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ wyniosło łącznie 1 039 133,2 tys. zł (2019 r. – 307 411,6 tys. zł, 2020 r. – 339 535,5 tys. zł i 2021 r. – 392 186,1 tys. zł), w tym dofinansowanie ze środków PFRON wyniosło łącznie 428 011 tys. zł, tj. 41,2% (2019 r. – 123 485,2 tys. zł, 2020 r. – 146 570,6 tys. zł i 2021 r. – 157 955,2 tys. zł).

PFRON przekazywał do Pełnomocnika informacje w sprawie realizacji przez samorządy wojewódzkie i powiatowe zadań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej ze środków PFRON. Samorządy nie mają obowiązku przekazywania w składanych sprawozdaniach szczegółowych informacji dotyczących osiągniętych efektów. Nie ma też obowiązku prawnego przeprowadzania ewaluacji działań podejmowanych przez samorządy. Samorząd wykonuje te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Należy jednak wskazać, że przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>35</sup> nie wykluczają ewaluacji przez samorządy podejmowanych działań, a także pomiaru osiągniętych efektów i ich trwałości. Decydowanie przez samorząd województwa o przeznaczeniu środków z algorytmu, nie ogranicza PFRON w kwestii sprawowania nadzoru obejmującego celowość i skuteczność ich wykorzystania. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie kontroli kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków oraz zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Należy zwrócić uwagę, że PFRON jest autorem wzoru sprawozdań Sp-W i może go modyfikować w taki sposób, aby uzyskać informacje dotyczące osiągniętych efektów przez samorządy województw.

**PFRON nie prowadził ewaluacji działań realizowanych przez samorządy wojewódzkie**

<sup>32</sup> 22 osoby w zakładach pracy chronionej (dalej: zpch), 10 osób w organizacjach pozarządowych, osiem w spółdzielniach socjalnych i pięć w przedsiębiorstwach społecznych.

<sup>33</sup> 13 osób w zpch, 12 osób w organizacjach pozarządowych, siedem osób w spółdzielniach socjalnych i sześć osób w przedsiębiorstwach społecznych.

<sup>34</sup> 14 osób w zpch, po 11 osób w organizacjach pozarządowych i przedsiębiorstwach społecznych, 10 osób w spółdzielniach socjalnych.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 2094.

### Brak kontroli i niedostateczny nadzór ze strony Pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych

Z informacji uzyskanych od Pełnomocnika, dot. nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji (art. 34 ust. 1), wynika, że w latach 2019–2020 Pełnomocnik nie przeprowadzał i nie zlecał kontroli dotyczących przekazywania środków według algorytmu. W 2021 r. Pełnomocnik zwrócił się do Prezesa Zarządu PFRON z prośbą o przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie właściwego wydatkowania środków PFRON przekazanych na realizację zadań wynikających z art. 35 i 36 ustawy o rehabilitacji przez samorząd województwa śląskiego. Kontrola nie została przeprowadzona.

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

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

Dziesięć z 16 samorządów województw nie wywiązało się z obowiązku opracowania i przekazania Pełnomocnikowi informacji o prowadzonych działaniach, o której mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Z powyższego przepisu nie wynika termin przekazywania takich informacji, ani za jaki okres powinny być one przedstawiane.

### 5.2. Zlecenie zadań w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez samorządy wojewódzkie

Samorządy nie zawsze prawidłowo zlecały i dotowały zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz nie dysponowały skutecznym narzędziem służącym do monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów. W przypadku dofinansowania kosztów działania i tworzenia ZAZ, w trzech województwach dokonywano tego z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie ZAZ w zakresie terminowości. Ponadto dwa samorządy nie w pełni wywiązywały się z obowiązku współfinansowania ze środków własnych kosztów działania ZAZ, o którym mowa w art. 29 ust. pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Skuteczność aktywizacji zawodowej prowadzonej przez zakłady, pomimo wzrostu ich liczby oraz wzrostu liczby uczestników ZAZ, była niewielka, bowiem z osób niepełnosprawnych, które były w nich zatrudnione, tylko około 2% podjęło zatrudnienie na otwartym rynku pracy. W przypadku zlecenia zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym, mimo prawidłowego przeprowadzania konkursów ofert, zbyt późno je ogłaszano, co w połączeniu z brakiem możliwości zlecenia zadań wieloletnich, skutkowało brakiem ciągłości prowadzonej rehabilitacji. Zrealizowane roboty budowlane w obiektach służących rehabilitacji pozytywnie wpływały na jej cele, a samorządy, za wyjątkiem województwa śląskiego, prawidłowo zlecały

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i dotowały projekty budowlane ze środków PFRON. Na ogół środki PFRON wydatkowane były przez samorządy legalnie i gospodarnie. W trzech z pięciu objętych kontrolą samorządów stwierdzono niedostateczną liczbę kontroli u beneficjentów lub nieprawidłowości przy ich planowaniu lub przeprowadzaniu.

Zadania czterech z pięciu skontrolowanych samorządów województw w zakresie polityki społecznej, w tym realizowane na podstawie art. 35 ustawy o rehabilitacji, wykonywały wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, tj.:

- w województwie mazowieckim – Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie;
- w województwie łódzkim – Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi;
- w województwie wielkopolskim – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu;
- w województwie podkarpackim – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie.

Wyjątek stanowiło województwo śląskie, w którym zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej nie zostały oddelegowane, a spoczywały bezpośrednio na Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

### 5.2.1. Ustalanie zapotrzebowania przez sejmiki wojewódzkie i podział środków PFRON

Zgodnie z art. 44a ustawy o rehabilitacji przy marszałkach województw tworzy się wojewódzkie społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych, będące organami opiniodawczo-doradczymi, do których zadań należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych i realizacji praw osób niepełnosprawnych, a także opiniowanie projektów wojewódzkich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, ocena ich realizacji oraz opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez sejmik województwa pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych.

We wszystkich skontrolowanych województwach powołane były wojewódzkie społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych, w skład których wchodziły przedstawiciele działających na obszarze województw organizacji pozarządowych oraz jednostek samorządów terytorialnych. Nabory prowadzone były w oparciu o publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rad, ich posiedzenia powinny odbywać się co najmniej raz na kwartał. Powyższy wymóg został spełniony w 2019 r. przez jedną Radę, powołaną przez Marszałka Województwa Mazowieckiego<sup>36</sup> oraz w 2021 r. przez Radę powołaną przez Marszałka Województwa Śląskiego<sup>37</sup>.

Jednostki samorządowe objęte kontrolą

Funkcjonowanie wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych

Niska aktywność i niewykorzystany potencjał wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych

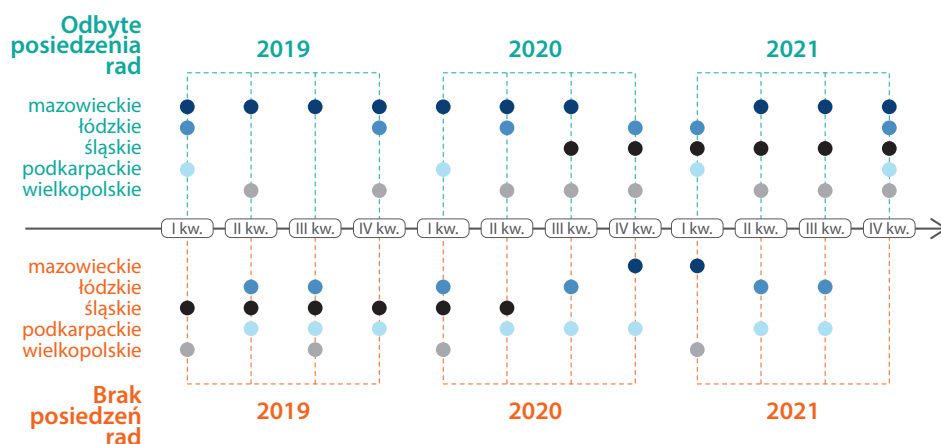
<sup>36</sup> Odbyła ona łącznie sześć posiedzeń, w tym co najmniej jedno w każdym kwartale 2019 r.

<sup>37</sup> Odbyła ona łącznie osiem posiedzeń, w tym co najmniej jedno w każdym kwartale 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Posiedzenia wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych w poszczególnych kwartałach lat 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We wszystkich objętych kontrolą województwach naruszony został § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rad, a do najczęstszych przyczyn należały: absencja spowodowana pandemią COVID-19, brak zgody członków rady na zwołanie posiedzenia, zwoływanie rad w terminach, gdy rada miała konkretne zadania do wykonania (np. opiniowanie uchwał sejmików wojewódzkich), prowadzenie spotkań o charakterze nieformalnym lub głosowanie uchwał rady przy pomocy poczty elektronicznej.

### Przykłady

**MCPS** – Zgodnie z wymogiem określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie rad, w każdym kwartale 2019 r. odbywały się posiedzenia Rady. Natomiast w 2020 r. i 2021 r. częstotliwość ta nie została zachowana, tj. posiedzenia Rady nie odbyły się w czwartym kwartale 2020 r. oraz w pierwszym kwartale 2021 r. Przewodniczący Rady wyjaśnił, że powodem była duża liczba bieżących zadań części członków Rady spowodowana pandemią COVID-19 oraz absencją chorobową.

**Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego** – W 2019 r. Rada nie obradowała, w 2020 r. odbyły się dwa posiedzenia, a w 2021 r. osiem posiedzeń Rady. Rada nie była zwoływana co najmniej raz na kwartał w 2019 r., w I II kwartale 2020 r.

**ROPS w Rzeszowie** – Rada w 2019 r. i 2020 r. zbierała się jednokrotnie, natomiast w 2021 r. dwukrotnie, w tym raz on-line. W informacji pozyskanej, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie stwierdzono, że w każdej istotnej sprawie, która wymagała opinii lub stanowiska Rady, przeprowadzane były głosowania za pośrednictwem e-mail.

**RCPS** – Posiedzenia formalne Rady (w siedzibie RCPS) odbywały się tylko dwa razy w roku. Jak poinformował Przewodniczący Rady, część spotkań miało także formę spotkań nieformalnych (odbywały się konsultacje telefoniczne czy mailowe w zakresie podejmowanych działań na rzecz osób niepełnosprawnych). Z informacji uzyskanych od Wicemarszałka Województwa Łódzkiego wynika, że Marszałek nie ma możliwości nadzorowania Rady, może jedynie wnioskować za odwołaniem członka Rady.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Żadna z rad nie powoływała stałych lub doraźnych zespołów problemowych w celu opracowania projektów opinii lub stanowiska rady w określonych sprawach, a jedynie rady działające przy marszałkach województw wielkopolskiego i śląskiego zapraszały do udziału w posiedzeniach m.in. przedstawiciele gmin, instytucji pozarządowych, przedstawiciele ZTM, rad powiatowych i Kolei Śląskich. Trzy z pięciu rad sporządzało w kontrolowanym okresie sprawozdania ze swojej działalności, w tym jedna tylko za lata 2020–2021. Dodatkowo w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego nie zapewniono przechowywania kompletnej dokumentacji prac Rady w 2020 i 2021 r., co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o archiwach.

Brak powołania zespołów problemowych

### Przykłady

**ROPS w Poznaniu** – Plany działania Rady, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie organizacji rad społecznych, w okresie objętym kontrolą, zostały sporządzone jedynie na lata 2020 i 2021 i powstały odpowiednio w dniach 6 maja 2020 r. i 22 kwietnia 2021 r. oraz miały wyłącznie ramowy (hasłowy) charakter, sprowadzając się głównie do wyliczenia zadań wynikających z art. 44a ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Prezydium Rady nie sporządziło sprawozdania z jej działalności za 2019 r., o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rad.

**RCPS** – Prezydium Rady nie przygotowywało corocznych sprawozdań z działalności Rady, wbrew § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rad.

**Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego** – Nie sporządzono sprawozdań z działalności Rady za lata 2019–2021.

W Urzędzie Marszałkowskim nie zapewniono przechowywania kompletnej dokumentacji prac Rady, tj. czterech protokołów z posiedzeń Rady z dni: 28 października 2020 r., 21 stycznia 2021 r., 18 lutego 2021 r. i 18 marca 2021 r. co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o archiwach. Przyczyną wystąpienia nieprawidłowości był brak wiedzy pracowników urzędu o obowiązku przechowywania dokumentacji z prac rady.

Brak kompletnej dokumentacji z prac rady w województwie śląskim

Głównym zadaniem realizowanym przez wszystkie wojewódzkie społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych było opiniowanie propozycji uchwał zarządów województw w sprawie określenia zadań, na które przeznaczane były środki PFORN przekazywane wg algorytmu. Dwie z pięciu rad uchybiły obowiązkowi opiniowania projektów wojewódzkich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 44a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Nieprawidłowość wystąpiła w województwie śląskim, gdzie projekt programu nie został przekazany radzie do opiniowania oraz w województwie wielkopolskim, gdzie kontrolowana jednostka (ROPS w Poznaniu) nie dysponowała dokumentem potwierdzającym zaopiniowanie projektu Programu przez Radę.

Wszystkie rady opiniowały uchwały w sprawie podziału środków PFRON, dwie nie wywiązały się z obowiązku opiniowania wieloletnich programów

Realizując dyspozycję art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji kontrolowane samorządy w latach 2019–2021 realizowały wojewódzkie programy dotyczące wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu (dalej: wojewódzkie programy). W województwie mazowieckim obowiązywał program na lata 2017–2021, w łódzkim na lata 2014–2020 (decyzją sejmiku kontynuowany

Wojewódzkie programy dotyczące wyrównywania szans osób niepełnosprawnych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2021 r.), w podkarpackim na lata 2008–2020 i 2021–2030, w śląskim na lata 2017–2022 oraz w wielkopolskim na lata 2014–2020 i 2021–2025 (jednak program na lata 2021–2025 przyjęty został dopiero w dniu 23 grudnia 2021 r.).

Wojewódzkie programy uwzględniały dokumenty strategiczne na poziomie unijnym, krajowym lub regionalnym. We wszystkich zdefiniowano cele główne i szczegółowe, a także priorytety i kierunki działania. Cele główne programów w czterech objętych kontrolą jednostkach samorządowych obejmowały szeroko pojęte wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami i w poszczególnych województwach sformułowane zostały następująco:

- 1) mazowieckie: a) zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez zindywidualizowane i zintegrowane instrumenty aktywizacji zawodowej, społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej; b) rozwój usług środowiskowych w ramach procesu deinstytucjonalizacji wzmacniających samodzielność osób z niepełnosprawnością ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia liczby asystentów osoby niepełnosprawnej;
- 2) łódzkie: tworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym równoprawny udział we wszystkich sferach życia;
- 3) podkarpackie: umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami pełnego uczestnictwa w życiu rodzinnym, społecznym i zawodowym oraz korzystania z przysługujących im praw na równi z innymi obywatelami;
- 4) śląskie: wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie stygmatyzacji, dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu.

W województwie wielkopolskim nie określono celu głównego, a cele strategiczne zawierające się w pięciu priorytetach (Priorytet I – Aktywność społeczna osób z niepełnosprawnościami, Priorytet II – Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami, Priorytet III – Rehabilitacja i profilaktyka zdrowotna osób z niepełnosprawnościami, Priorytet IV – Infrastruktura dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, Priorytet V – Wsparcie otoczenia osób z niepełnosprawnościami).

### Przykłady

**RCPS** – Przy opracowaniu programu uwzględniono dokumenty strategiczne na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym; publikacje naukowe; analizy i badania opracowywane przez PFRON, System Informacji Oświatowej (SIO), Główny Urząd Statystyczny (GUS), czy Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi (WUP w Łodzi). Program poddano również pod konsultacje społeczne i przedstawiciela nauki.

**ROPS w Rzeszowie** – Program opracowany został w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej osób niepełnosprawnych w regionie, konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi, podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, z jednostkami samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego i wyniki prowadzonej ewaluacji.

**ROPS w Poznaniu** – Z dniem 31 grudnia 2020 r. utracił moc program na lata 2014–2020. Z kolei program na lata 2021–2025, został wprowadzony dopiero uchwałą z dnia 23 grudnia 2021 r., tj. z blisko rocznym opóźnieniem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech wojewódzkich programach nie została określona wysokość środków niezbędnych do realizacji ich celów, a w jednym (woj. łódzkie) nie wskazano potencjalnych źródeł finansowania programu.

W czterech z pięciu skontrolowanych województw, w programach nie określono sposobów monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu oraz nie sformułowano w sposób mierzalny zakładanych wskaźników ich realizacji. Programy zostały przygotowane w sposób uniemożliwiający ocenę stopnia ich realizacji.

W województwie śląskim, Urząd nie dysponował informacjami o liczbie osób niepełnosprawnych w województwie śląskim i rodzaju ich niepełnosprawności za lata 2019–2021 oraz nie analizował hierarchii potrzeb i problemów osób niepełnosprawnych. Wojewódzkie programy w dużej mierze stanowiły jedynie formalną realizację obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, zaprojektowane zostały w sposób uniemożliwiający ocenę stopnia realizacji wyznaczonych w nich celów, przez co były nieefektywnym narzędziem polityki wyrównywania szans osób niepełnosprawnych prowadzonej przez samorządy wojewódzkie. Pomimo że środki wydatkowane na rehabilitację zawodową i społeczną obejmowały wskazane w programach priorytety, to nie ma możliwości pomiaru wpływu ich wysokości na skuteczność rehabilitacji.

Wojewódzkie programy konstruowane w sposób uniemożliwiający ocenę efektów ich realizacji

### Przykłady

**RCPS** – W Programie nie określono sposobów monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych, a także wysokości i źródeł finansowania. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora w Programie przyjęto, że już same cele są wskaźnikami, ponieważ są łatwo mierzalne, a na podstawie sprawozdań z realizacji Programu dokonuje się analizy porównawczej tych wskaźników.

**MCPS** – W Programie na lata 2017–2021 nie określono planu finansowego oraz zakładanych (potencjalnych) kosztów jego realizacji. Określone zostały tylko potencjalne źródła finansowania, takie jak: środki budżetowe województwa mazowieckiego, środki PFRON będące w dyspozycji województwa mazowieckiego, innych jednostek samorządu terytorialnego, UE w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, Funduszu Pracy, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz środki pozyskane przez organizacje pozarządowe i inne organizacje pożytku publicznego. Przyjęte przez MCPS w Programie na lata 2017–2021 wskaźniki uniemożliwiały jego monitoring oraz ocenę stopnia realizacji celów w nim zawartych. Jedynie pięć spośród 91 wskaźników przyjętych w ramach Programu zostało zwymiarowanych. MCPS nie prowadziło monitoringu pozostałych 86 wskaźników.

**Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego** – W programie nie określono mierzalnych wskaźników stopnia realizacji celów, rozliczalności tych wskaźników oraz wartości początkowych, a także nie monitorowano realizacji tego Programu. Nie monitorowano stopnia realizacji celów, wbrew postanowieniom pkt 15 – „Monitoring i ewaluacja” tego Programu.

**ROPS w Poznaniu** – Program na lata 2014–2020 nie formułował w sposób mierzalny zakładanych wskaźników realizacji celów i zadań, co sprawiało, że rzetelny monitoring stopnia ich wykonania w poszczególnych latach nie był możliwy. Ponadto powołany uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego (ZWW) z dnia 27 marca 2018 r. Zespół roboczy ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu nie wykonywał swoich zadań w obszarze jego ewaluacji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Podział środków PFRON otrzymanych według algorytmu

Sejmiki wojewódzkie dokonywały podziału środków otrzymanych na podstawie algorytmu z PFRON zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Każdorazowo podział środków dokonywany był zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, w drodze uchwał sejmików w sprawie określenia zadań oraz wysokości środków przeznaczonych na ich realizację w ramach podziału środków finansowych pochodzących z PFRON, po wcześniejszej opinii wojewódzkich społecznych rad ds. osób niepełnosprawnych. Finansowane ze środków PFRON oraz środków własnych zadania, służyły realizacji celów określonych w wieloletnich programach.

### Określanie zadań w drodze uchwał sejmików wojewódzkich

W latach 2019–2021 sejmiki pięciu objętych kontrolą województw, na podstawie podjętych uchwał w sprawie określenia zadań finansowanych ze środków PFRON, dokonały podziału środków przekazanych według algorytmu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Powyższy podział środków w kolejnych latach kształtował się następująco: 78 682 tys. zł w 2019 r., 94 767,4 tys. zł w 2020 r. i 103 392,3 tys. zł w 2021 r., z tego na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ przeznaczono, odpowiednio: 58 839,4 tys. zł, 64 206,7 tys. zł i 76 645,4 tys. zł, na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych odpowiednio: 13 742,6 tys. zł, 26 044,2 tys. zł i 17 914,5 tys. zł, a także na zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym, odpowiednio: 6100 tys. zł, 4516,5 tys. zł oraz 8832,4 tys. zł. W przypadku RCPS uchwały zawierały nieprawidłową podstawę prawną, co jednak nie wpłynęło na ich ważność.

W latach 2020–2021, na podstawie art. 68 gh ustawy o rehabilitacji, ze środków PFRON będących w dyspozycji samorządów zwiększono dofinansowanie w zakresie kosztów działania ZAZ z powodu trudnej sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19.

### Wydzielone rachunki bankowe i wyodrębniona księgowość

Na potrzeby realizacji zadań, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 5, 6 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, samorzady posiadały wyodrębnione rachunki pomocnicze, na które w okresie objętym kontrolą, PFRON przekazywał środki przyznane według algorytmu. Z wydzielonego rachunku przekazywano ww. środki do beneficjentów wsparcia. Wskazane rachunki bankowe wykorzystywane były wyłącznie do obsługi transakcji dokonywanych w ramach przepływów środków Funduszu przeznaczonych na realizację ww. zadań.

Samorzady składały 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 ich wypłaty.

Ponoszone wydatki ewidencjonowane były w sposób umożliwiający ich identyfikację w dziennikach ksiąg rachunkowych. Kwoty kosztów wykazane w sprawozdaniach składanych corocznie do PFRON, w czterech z pięciu skontrolowanych województw, w latach 2019–2021 były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych. W RCPS w Łodzi stwierdzono, że konto księgi głównej wykazywało saldo zerowe i było zgodne



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z saldem rachunku bankowego na koniec każdego roku, natomiast salda poszczególnych kont analitycznych nie były zgodne ze sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi samorządu województwa o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON (Sp-W) za ostatni kwartał poszczególnych lat. Rozbieżności wynikały z błędnego zadekretowania i zaksięgowania środków na niewłaściwych kontach analitycznych.

Dodatkowo w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem środków na koszty obsługi realizowanych zadań, określonych w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji w łącznej wysokości 342,4 tys. zł. Środki zamiast na obsługę zadań zostały wydatkowane m.in. na: organizację kiermaszy świątecznych, pikników i zawodów sportowych w ramach konkursów ofert (finansowanych ze środków województwa), szkoleń dla pracowników ZAZ, a także na dofinansowanie ZAZ oraz inwestycji budowlanych.

W czterech<sup>38</sup> z pięciu skontrolowanych województwach nie realizowano zadania określonego w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, polegającego na opracowywaniu i przedstawianiu Pełnomocnikowi (odpowiedzialnemu za sprawowanie nadzoru nad zadaniami wynikającymi z ustawy o rehabilitacji) informacji o prowadzonej działalności w ramach ustawy o rehabilitacji, co w opinii NIK osłabia nadzór sprawowany przez Pełnomocnika nad realizacją zadań realizowanych przez samorzady wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych, a także uniemożliwia planowanie wdrażania nowych rozwiązań legislacyjnych oraz niesie ryzyko nierzetelnego opracowywania programów Rady Nadzorczej PFRON dla tych jednostek. Zadania nie realizowano, gdyż przepisy ustawy nie precyzowały terminu przekazania oraz okresu, którego miałyby dotyczyć informacje, a Pełnomocnik nie zwracał się do samorządów w tej sprawie.

### 5.2.2. Finansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej

W latach 2019–2021, w pięciu województwach objętych kontrolą funkcjonowało łącznie 55 zakładów aktywności zawodowej, którym wypłacono w sumie 208 306,4 tys. zł (192 296 tys. zł ze środków PFRON przekazanych według algorytmu oraz 16 009,8 tys. zł środków własnych samorządów województw). Badaniem objęto dokumentację dotyczącą finansowania i rozliczania 15 zakładów (po trzy z każdego województwa), w tym trzech w zakresie dofinansowania kosztów tworzenia i działania ZAZ oraz 12 w zakresie działania ZAZ.

Trzy<sup>39</sup> spośród pięciu samorządów przekazywało środki z naruszeniem terminu określonego w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, co wpływało na ich płynność finansową, tym samym w istotny sposób mogło utrudniać funkcjonowanie zakładów.

Środki na obsługę wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem

Nie opracowywano i nie przedstawiano Pełnomocnikowi ds. ON informacji o prowadzonej działalności

Przekazywanie środków na tworzenie i działanie ZAZ

<sup>38</sup> Łódzkie, mazowieckie, podkarpackie i śląskie.

<sup>39</sup> Mazowiecki, łódzki i śląski.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Brak środków własnych samorządu oraz nierówne traktowanie podmiotów podczas ich przyznawania**

Ustalono, że w województwie mazowieckim w 2019 r. żaden z zakładów nie otrzymał środków z samorządu województwa, a w województwie śląskim środków z samorządu w kontrolowanym okresie nie otrzymywało sześć z 14 ZAZ, pomimo że zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji koszty działania zakładów są współfinansowane ze środków PFRON oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%, z tym że procentowy udział samorządu w kosztach może być zmniejszany, pod warunkiem znalezienia innych źródeł finansowania działania zakładu aktywności zawodowej. Powodem nieprzekazywania środków własnych przez samorządy był brak zabezpieczenia środków w budżetach na ten cel. Dodatkowo Zakłady w województwie śląskim traktowane były nierówno ze względu na nieuzasadnione różnicowanie przez samorząd jego udziału w finansowaniu kosztów działalności poszczególnych ZAZ. W opinii NIK udzielenie wsparcia publicznego w oparciu o jednolite, z góry określone kryteria jest wzorcem rzetelnego działania.

**Negocjacje z organizatorami ZAZ bez istotnego wpływu na warunki zawieranych umów**

Przekazując środki na tworzenie i działanie ZAZ samorządy posiadały ograniczone narzędzia do prowadzenia negocjacji, a ich przebieg nie miał istotnego wpływu na kwotę przyznanego dofinansowania (w szczególności w zakresie dofinansowania kosztów działania zakładów). Przyczyną powyższej sytuacji było określenie kwoty środków na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika, przekazywanej przez PFRON w rozporządzeniu w sprawie algorytmu (22 750 zł w 2019 r. oraz 25 000 zł w latach 2020–2021), co ograniczało możliwość negocjacji wysokości dofinansowania. Kwoty dofinansowania ustalane były głównie w oparciu o sprawozdania rzeczowo-finansowe organizatorów za lata poprzednie oraz preliminarze na kolejny okres. Więcej cech faktycznych negocjacji nosiły czynności poprzedzające udzielenie dofinansowania kosztów tworzenia ZAZ i dotyczyły m.in.: modyfikacji harmonogramów realizacji przedsięwzięcia czy ustaleń dotyczących wkładu własnego wykazanego we wnioskach. Przebieg negocjacji powodował zarówno zmniejszenie jak i zwiększenie wysokości zaangażowanych środków PFRON. Sposób i tryb prowadzenia negocjacji, a także ich charakter nie został określony w rozporządzeniu w sprawie ZAZ, a w § 3 ust. 1 i 2 wskazano jedynie na obowiązek ich prowadzenia w zakresie warunków umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu kosztów utworzenia i działania zakładu, przed jej zawarciem. W przypadku województwa śląskiego negocjacje nie miały wpływu na wysokość dofinansowania kosztów tworzenia i działania ZAZ, m.in. ze względu na przyjęcie treści projektów umów w formie uchwały zarządu przed podjęciem procesu negocjacji.

Proces przyznawania wsparcia przeprowadzany był w oparciu o przepisy ustawy o rehabilitacji (art. 29) oraz rozporządzenia w sprawie ZAZ, a także regulacje wewnętrzne.

Badaniem objęto dokumentację dotyczącą procesu przyznania i rozliczenia dofinansowania 15 zakładom (po trzy w każdym skontrolowanym województwie). Cztery z pięciu skontrolowanych jednostek samorządu posiadało opracowane wewnętrzne regulujące dotyczące trybu i zasad

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dofinansowania kosztów tworzenia i działania ZAZ, jednak w województwie mazowieckim procedura nie podlegała aktualizacji od dnia jej wprowadzenia w MCPS, tj. od 3 stycznia 2013 r., co doprowadziło do niespójności faktycznych działań z jej postanowieniami. W przypadku województwa śląskiego procedury nie zostały opracowane, proces przyznawania wsparcia nie został uregulowany i przebiegał w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

W województwie mazowieckim stwierdzono przypadek procedowania wniosku o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładu aktywności zawodowej, a w konsekwencji przekazanie dofinansowania w wysokości 966,7 tys. zł, pomimo nieuzupełnienia go przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Zgodnie z powyższym przepisem, w przypadku stwierdzenia braków w złożonym przez organizatora wniosku, właściwa jednostka organizacyjna samorządu województwa wzywa do ich uzupełnienia w terminie 14 dni od daty doręczenia, a nieuzupełnienie tych braków powinno powodować pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, a w dwóch przypadkach z trzech objętych badaniem, MCPS powiadomiło wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku z naruszeniem 30 dniowego terminu, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. ZAZ.

W województwach śląskim i łódzkim poddane badaniu 22 aneksy do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON, określające wysokość środków Funduszu na działanie ZAZ w roku następnym, były zawierane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 31 dni względem terminu wskazanego w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ (tj. 30 listopada roku poprzedzającego okres objęty dofinansowaniem). Powyższe wynikało głównie z przeczeń oraz skomplikowanego, wieloetapowego postępowania.

Trzy<sup>40</sup> z pięciu objętych kontrolą samorządów w sposób przewlekły dokonywały weryfikacji i rozliczenia środków przekazanych organizatorom zakładów aktywności zawodowej, a jeden<sup>41</sup> nie posiadał dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozliczenia. Z informacji pozyskanej od organizatorów ZAZ z woj. śląskiego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f wynika, że organizatorzy nie otrzymywali ze Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego potwierdzeń akceptacji rozliczeń przyznanego dofinansowania. Pomimo że do rozliczenia przedmiotowych środków nie ma zastosowania termin określony w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, to jest to przepis wyznaczający pewien standard w zakresie rozliczania dotacji pochodzących ze środków publicznych. Należy zwrócić uwagę, że długotrwały proces rozliczania sprawozdań rocznych z działalności ZAZ uniemożliwiał samorządom dokonywanie potencjalnej korekty wysokości środków na następny rok, do której uprawniał § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Uniemożliwiał jednocześnie sprawowanie bieżącej kontroli i efektywnego nadzoru nad realizacją dofinansowanych zadań.

Przypadki dofinansowania kosztów tworzenia ZAZ z naruszeniem przepisów rozporządzenia

Przewlekłe rozliczanie przekazanych środków

<sup>40</sup> Mazowiecki, łódzki i wielkopolski.

<sup>41</sup> Śląski.

### Przykłady

**MCPS** – W przypadku dofinansowania kosztów utworzenia i działania – w 2021 r. – ZAZ przez wnioskodawcę, MCPS nie rozliczył przedmiotowej dotacji od dnia złożenia sprawozdania (17 lutego 2022 r.) do dnia 11 lipca 2022 r., tj. przez 144 dni. W przypadku kosztów działania ZAZ prowadzonego przez innego z wnioskodawców, rozliczenie za 2019 r. nastąpiło: po 256 dniach od dnia wpływu sprawozdania, za rok 2020 r., po 210 dniach od dnia wpływu sprawozdania, a za 2021 r. rozliczenie nie nastąpiło do dnia zakończenia kontroli, tj. 119 dni od dnia wpływu sprawozdania. Powyższe NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności.

**ROPS w Poznaniu** – Rozliczenie dofinansowania kosztów działania poszczególnych ZAZ zostało przyjęte – rozliczenia tych sprawozdań dokonano (o czym niezwłocznie informowano organizatorów zwracając jednocześnie weksel stanowiący zabezpieczenie prawne umowy) 22 czerwca 2020 r. (Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem) oraz 31 maja 2021 r. (Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej), tj. po 96 dniach, 85 dniach – licząc od dnia kolejnego od daty wpływu. W badanych sprawach, prowadzona była systematyczna korespondencja z dotowanymi podmiotami, która miała na celu wyjaśnienie stwierdzonych rozbieżności.

**RCPS** – RCPS opieszale weryfikowało i rozliczało sprawozdania roczne z realizacji umów o dofinansowanie działalności ZAZ. W okresie objętym kontrolą, spośród 23 wniosków objętych dofinansowaniem na działanie ZAZ (siedem z 2019 r. i po osiem z 2020 i 2021 r.) na łączną kwotę 25 454,2 tys. zł, rozliczono zaledwie cztery (trzy z 2019 r. i jeden z 2020 r. – zwrot dotacji) na łączną kwotę 4196,13 tys. zł (16%), co było niezgodne z Zarządzeniem Nr 38/2020 Dyrektora RCPS z dnia 4 maja 2020 r., wg którego weryfikacja sprawozdania pod względem merytorycznym powinna się odbyć w maksymalnym terminie 60 dni od dnia złożenia sprawozdania w Wydziale ds. Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, natomiast na weryfikację formalno-rachunkową przewidziano 60 dni od dnia złożenia sprawozdania w Wydziale Finansowo-Rachunkowym.

**Brak komunikacji  
pomiędzy uczestnikami  
procesu dofinansowania  
kosztów tworzenia ZAZ  
w woj. mazowieckim**

W dniu 28 grudnia 2021 r. wpłynęła do MCPS decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 21/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. przyznająca status ZAZ, Zakładowi Aktywności Zawodowej w Pułtusku (utworzenie dofinansowane ze środków PFRON na podstawie umowy nr 67/MCPS/11/2020/PFRON/ON z dnia 20 listopada 2020 r.). Tego samego dnia (28 grudnia 2021 r.) do MCPS wpłynął wniosek z dnia 23 grudnia 2021 r. o wydłużenie terminu na uruchomienie ZAZ do połowy 2022 r. Z treści przedmiotowego wniosku wynikało, że organizator, na dzień sporządzenia wniosku, nie spełniał wymogów, o których mowa w art. 29 ust 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, a co za tym idzie nie powinien posiadać statusu ZAZ.

MCPS pomimo pozyskania wiedzy o niespełnianiu przez jeden z zakładów wymogów do posiadania statusu ZAZ, nie podjął żadnych działań związanych z wyjaśnieniem faktycznego statusu lub powiadomienia organu nadającego status ZAZ (Wojewoda Mazowiecki). Powodem powyższego zaniechania było przekonanie, że MCPS nie było uprawnione do badania/kwestionowania/wyjaśniania czy też wzruszania treści decyzji Wojewody Mazowieckiego przyznającej status zakładu aktywności zawodowej, a także, że to na Wojewodzie ciąży obowiązek sprawdzenia spełnienia przez organizatora warunków uprawniających do przyznania statusu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku czynności podjętych przez kontrolerów NIK w trybie art. 51 ustawy o NIK, Dyrektor MCPS pozyskał wiedzę o utracie statusu ZAZ przez organizatora oraz skutecznie potwierdził tę informację uzyskując od Wojewody Mazowieckiego kopię stosownej decyzji.

Bierna postawa MCPS, skutkowała m.in. opóźnieniem pozyskania informacji przez Wojewodę Mazowieckiego o niespełnianiu warunków do posiadania statusu oraz wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie, a w konsekwencji bezprawnym gospodarowaniem przez organizatora środkami publicznymi oraz (w przypadku wyegzekwowania kwoty) naliczeniem odsetek również za okres bezczynności. W opinii NIK podjęcie przez MCPS działań już w grudniu 2021 r. leżało w szeroko pojętym interesie publicznym.

Dopiero po dniu 1 czerwca 2022 r. (tj. po poinformowaniu Dyrektora przez kontrolerów NIK) MCPS podjęło szereg działań zmierzających do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji, w tym m.in.: wystosowało pisma do Wydziału Rynku Pracy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z prośbą o przekazanie decyzji, wysłało Organizatorowi wezwanie do zapłaty pełnej kwoty udzielonego dofinansowania (966,7 tys. zł) wraz z odsetkami, zorganizowało spotkanie z przedstawicielami organizatora ZAZ w celu omówienia sytuacji, powiadomiło o zaistniałej sytuacji PFRON (który dopiero po pozyskaniu informacji od MCPS podjął działania zmierzające do odzyskania środków), a także zawiadomiło prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organizatora.

### 5.2.3. Zlecenie zadań organizacjom pozarządowym oraz dofinansowanie robót budowlanych

W latach 2019–2021 w samorządach objętych kontrolą przeprowadzono 11 ogłoszonych w drodze uchwał zarządów, otwartych konkursów ofert na realizację w formie wspierania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON będących w dyspozycji poszczególnych samorządów wojewódzkich. Konkursy ogłoszone zostały zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w biuletynach informacji publicznej, na tablicach ogłoszeń i stronach internetowych, a termin ich składania określono zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy. Ogłoszenia te zawierały pełen katalog informacji wskazanych w art. 13 ust. 2 pkt 1–7 wskazanej ustawy, takie jak m.in. zasady przyznawania dotacji, w tym: koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne do ich otrzymania, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację danego zadania oraz warunki realizacji zadania, w tym np. konieczność złożenia oferty zgodnej ze wzorem<sup>42</sup>, powiadamiania zlecającego o każdym zdarzeniu mającym wpływ na termin lub zakres realizowanego zadania.

Zadania zlecane  
fundacjom i organizacjom  
pozarządowym

<sup>42</sup> Wzór określony rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarządy województw w drodze uchwał powoływały komisje konkursowe – zgodnie z art. 15 ust. 2a udppw w celu opiniowania złożonych ofert, w składach wynikających z obowiązków wskazanych w ust. 2b i 2c ww. przepisu, ustanawiając przy tym regulaminy ich prac.

Wyniki otwartych konkursów, ogłaszano niezwłocznie po wyborze ofert, w sposób analogiczny do ogłoszenia o konkursie, zgodnie z art. 15 ust. 2j udppw, zawierając w nich niezbędne, wynikające z ust. 2h ww. przepisu, informacje (tj. o wysokości środków publicznych przyznanych poszczególnym oferentom w ramach konkursowych zadań). Poza tym wskazywano w nich m.in. nazwy projektów poszczególnych oferentów oraz liczby uzyskanych punktów.

### Nieregularne wsparcie ON przez samorządy wojewódzkie

W latach 2019–2021 objęte kontrolą województwa ogłosiły łącznie 11 otwartych konkursów ofert na powierzenie realizacji zadań publicznych ze środków PFRON będących w dyspozycji samorządów województw, z zakresu działania na rzecz osób niepełnosprawnych, na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. W 2019 r. ogłoszono cztery konkursy ofert<sup>43</sup>, w 2020 r. dwa konkursy<sup>44</sup> oraz w 2021 r. pięć konkursów<sup>45</sup>.

Tym samym ROPS w Rzeszowie oraz Śląski Urząd Marszałkowski nie zlecał zadań ze środków PFRON w latach 2019–2020, a RCPS Łódź w 2020 r. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że dwa spośród trzech ww. samorządów, pomimo niezorganizowania konkursów ze środków PFRON, zlecały zadania ze środków własnych, tj.:

- ROPS w Rzeszowie w 2019 r. dofinansował ze środków samorządu 43 projekty na rzecz osób niepełnosprawnych, na realizację których wykorzystano 1120,9 tys. zł, w 2020 r. – 21 projektów, o łącznej wartości 927 tys. zł oraz w 2021 r. – 14 projektów o wartości 645 tys. zł;
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w 2019 r. dofinansował ze środków własnych samorządu jeden projekt na rzecz osób niepełnosprawnych, na realizację którego wykorzystano 50 tys. zł, w 2020 r. – pięć projektów, o łącznej wartości 69,5 tys. zł, dodatkowo samorząd ogłosił w 2019 r. konkurs na realizację dwóch projektów, które sfinansowane zostały ze środków PFRON przeznaczonych na obsługę zadań w kwocie 100 tys. zł.

RCPS Łódź w 2020 r. – ze względu na duże ryzyko zarażenia wirusem SARS-CoV-2 – nie ogłosiło otwartego konkursu ofert na realizację zadań zleczanych i nie realizowało takich zadań.

Samorządy udzielały dotacji ze środków PFRON w ramach otwartych konkursów ofert, zgodnie z którymi projekty realizowane mogły być maksymalnie od 29 do 131 dni:

- w 2019 r. w województwie wielkopolskim maksymalnie – 90 dni, w województwie mazowieckim – 131 dni oraz w województwie łódzkim – 79 dni i 29 dni;

<sup>43</sup> Jeden w województwie wielkopolskim, jeden w województwie mazowieckim oraz dwa w województwie łódzkim.

<sup>44</sup> Po jednym w województwie wielkopolskim i mazowieckim.

<sup>45</sup> Po jednym w każdym z objętych kontrolą województw.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2020 r. w województwie wielkopolskim – 58 dni oraz w województwie mazowieckim – 97 dni;
- w 2021 r. w województwie podkarpackim – 122 dni, w województwie wielkopolskim – 99 dni, w województwie śląskim – 102 dni, w województwie mazowieckim – 112 dni oraz w województwie łódzkim – 95 dni.

Przyczyną krótkotrwałych projektów były m.in. możliwość ogłoszenia konkursów dopiero po podziale środków przez sejmiki wojewódzkie, który następował po przekazaniu przez PFRON informacji o kwocie wyliczonej wg algorytmu. Ponadto w obowiązujących przepisach brak jest delegacji umożliwiającej realizację projektów wieloletnich (co mam miejsce w przypadku robót budowlanych).

Zdaniem NIK, zbyt krótki okres realizacji projektów nie pozwalał na projektowanie działań trwałych i efektywnych oraz niekorzystnie wpływał na jakość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań. Ponadto należy poddać w wątpliwość skuteczność rehabilitacji zawodowej i społecznej prowadzonej przez trzy do czterech miesięcy w skali roku, podczas gdy powinna ona mieć charakter permanentny. W ciągłości rehabilitacji ważne jest, aby działania z zakresu rehabilitacji medycznej, zawodowej i społecznej prowadzone były w sposób harmonijny i uzupełniający się, stanowiąc spójną, jednorodną całość. Warto zauważyć, że tak widziana rehabilitacja realizuje zasadę leczenia człowieka, a nie tylko jego chorego narządu lub choroby<sup>46</sup>.

### Przykład

**ROPS w Poznaniu** – Konkursy obejmowały oferty, których rozpoczęcie realizacji określono na nie wcześniej niż w dniach: 1, 3 września i 23 sierpnia (odpowiednio dla 2019 r., 2020 r. i 2021 r.) a ich zakończenie nie później niż 30 listopada każdego ww. roku. W sprawie przyczyn realizacji przez organizacje pozarządowe zadań zleczanych tylko przez okres około jednego kwartału. Dyrektor wyjaśnił, że wynika to z wieloetapowości i konieczności zachowania terminów określonych przepisami prawa oraz zapewnienia udziału w procedurze wielu podmiotów. Procedowanie otwartego konkursu ofert odbywa się na podstawie uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego, które poprzedzone jest uchwałą Sejmiku Województwa w sprawie określenia zadań, na które w danym roku przeznaczają się środki PFRON. W przypadku województwa wielkopolskiego, Sejmik podejmuje taką uchwałę po przekazaniu przez Zarząd PFRON informacji o wysokości środków przypadających na realizację ww. zadań. Przekazanie tej informacji rozpoczyna kilkietapowe procedowanie uchwały – m.in. zaopiniowanie projektu przez Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych oraz jej akceptację przez Zarząd i dalsze procedowanie projektu na komisjach Sejmiku (Rodziny i Polityki Społecznej oraz Budżetowej). W okresie objętym kontrolą, podjęcie tych uchwał przez Sejmik następowało w dniach: 29 kwietnia 2019 r., 18 maja 2020 r. oraz 26 kwietnia 2021 r., dopiero wtedy Zarząd mógł podjąć uchwały o ogłoszeniu konkursów. Do powyższych terminów należy dodać 21 dni na składanie ofert oraz siedem na uzupełnienie braków formalnych, dokonanie ocen i podjęcie uchwały o rozstrzygnięciu konkursu.

<sup>46</sup> K. Czechowski, A. Wilmonska-Pietruszyńska, *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, 2016, nr II, str. 42-43.

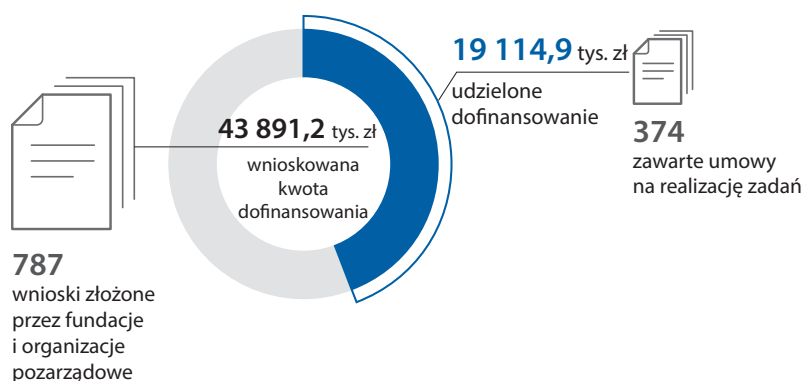
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Niewystarczające środki PFRON na zadania zlecane przez samorządy województw

Fundacje i organizacje pozarządowe złożyły łącznie 787 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzone zostały 592 wnioski oraz zawarto 374 umów na realizację zadań. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 43 891,2 tys. zł względem 19 387,8 tys. zł kwoty przeznaczonej na realizację zadań zleczanych na rzecz osób niepełnosprawnych ze środków PFRON. Ostatecznie na realizację 374 projektów udzielono dofinansowań w kwocie 19 114,9 tys. zł, a rozliczone zostało 18 977,2 tys. zł. Powyższe wyraźnie wskazuje, że zapotrzebowanie na środki na realizację zadań zleczanych na rzecz osób niepełnosprawnych w istotny sposób przerasta możliwości finansowe samorządów, wynikające z otrzymanych wg algorytmu środków PFRON.

Infografika nr 6

Niewystarczające środki na pokrycie potrzeb fundacji i organizacji pozarządowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### Rodzaje zadań zleczanych przez samorządy

W ramach zadań zleczanych w latach 2019–2021, w pięciu objętych kontrolą województwach realizowano m.in. projekty obejmujące niżej wymienione rodzaje wsparcia zawierające się w katalogu określonym w § 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji, tj.:

- prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek (80 projektów, na które wydatkowano 5934,7 tys. zł, tj. 31,3 % ogółu wydatków na zadania zlecone przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON);
- organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych (104 projekty, na które wydatkowano 2648,5 tys. zł, tj. 14%);
- prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć usprawniających (48 projektów, na które wydatkowano 2257,6 tys. zł, tj. 11,9%);
- promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego (22 projekty, na które wydatkowano 1858,5 tys. zł, tj. 9,8%);
- świadczenie usług wspierających, które mają na celu umożliwienie lub wspomaganie niezależnego życia osób niepełnosprawnych (29 projektów, na które wydatkowano 1653,9 tys. zł, tj. 8,7%);
- organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy (35 projektów, na które wydatkowano 1412,3 tys. zł, tj. 7,4%);



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej (24 projekty, na które wydatkowano 1105,9 tys. zł, tj. 5,8%);
- organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączenia osób niepełnosprawnych w rynek pracy (15 projektów, na które wydatkowano 1085,7 tys. zł, tj. 5,7%).

Wsparciem zgodnie z zawartymi umowami planowano objąć łącznie 31 868 osób niepełnosprawnych (7914 osób w 2019 r., 15 353 osób w 2020 r. oraz 8601 osób w 2021 r.). Liczba osób do których dotarło wsparcie znacząco przewyższyła zakładane planowane wartości, osiągając poziom 37 458 osób niepełnosprawnych objętych wsparciem (tj. o 14,9% więcej niż planowano – 8129 w 2019 r., 20 459 w 2020 r. oraz 8870 w 2021 r.).

W województwie śląskim, pomimo realizacji m.in. zadań polegających na prowadzeniu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, nie określono liczby planowanych osób do objęcia wsparciem, przez co nie gromadzono danych dotyczących ich faktycznej liczby.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 40 ofert oraz realizacji 23 projektów ustalono, że projekty dofinansowane ze środków PFRON rozliczane były w sposób prawidłowy, a także – poza jednym województwem – terminowy. Wyjątek stanowiło województwo wielkopolskie, w którym w trzech z ośmiu skontrolowanych przypadków stwierdzono przewlekłe czynności związane z zatwierdzeniem rozliczeń. Dodatkowo w województwie mazowieckim miał miejsce przypadek wysłania pisma o zaakceptowaniu sprawozdania końcowego dzień przed jego faktyczną akceptacją.

### Przykład

**MCPS** – W jednym przypadku MCPS wysłało pismo do organizacji pozarządowej informujące o zaakceptowaniu sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w przeddzień dokonania akceptacji rozliczenia dotacji przez Dyrektora MCPS. Ponadto rozliczenie dotacji zostało podpisane przez Zastępcę Dyrektora ds. Społecznych bez wskazania daty dokonania podpisu.

**ROPS w Poznaniu** – W przypadku dwóch dotacji na zadania zlecone, finansowanych ze środków PFRON, zatwierdzenie rozliczeń nastąpiło (licząc od dnia następującego po dniu ich wpływu do ROPS) ze znacznym opóźnieniem, tj.: po 361 dniach (Fundacja Barak Kultury) i po 220 dniach (Fundacja Wsparcie), a w jednej sprawie (Spółdzielnia Socjalna Psarvard) zatwierdzenie rozliczenia, pomimo upływu 825 dni, do czasu kontroli NIK jeszcze nie nastąpiło (wg stanu na dzień 5 kwietnia 2022 r. – sprawa nadal była w toku). Z wykazu czynności w tych sprawach wynikało, że pierwsze działania zostały podjęte przez ROPS odpowiednio po trzech, siedmiu oraz sześciu miesiącach od wpływu rozliczenia dotacji.

W latach 2019–2021 do samorządów objętych kontrolą wpłynęło łącznie 227 wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych

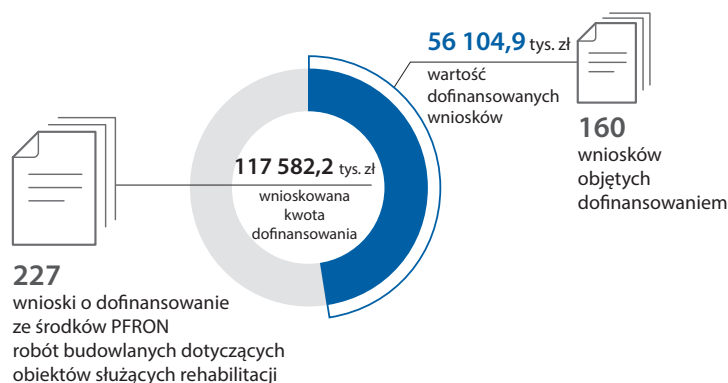
Finansowanie  
robót budowlanych  
w obiektach  
służących osobom  
niepełnosprawnym

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na łączną kwotę 117 582,2 tys. zł. W tym czasie samorzady uchwałami sejmików zaplanowały przeznaczenie na roboty budowlane kwoty w wysokości 58 178,2 tys. zł. Dofinansowaniem objętych zostało 160 wniosków o łącznej wartości 56 104,9 tys. zł, z której rozliczono 48 233,5 tys. zł.

Infografika nr 7

Niewystarczające środki na roboty budowlane



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Badaniem objęto proces udzielania dofinansowania robót budowlanych 24 podmiotom<sup>47</sup>, w tym: dokumentacji dotyczącej umów zawartych z 11 jednostkami samorządu terytorialnego, siedmioma z podmiotami wykonującymi zadania z zakresu ochrony zdrowia<sup>48</sup> oraz sześcioma z fundacjami lub stowarzyszeniami.

Wnioskodawcy spełniali przesłanki do ubiegania się o dofinansowanie

Na podstawie badania 12 kompletów dokumentacji z czterech województw<sup>49</sup> ustalono, że wszystkie objęte badaniem podmioty prowadziły działalność w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej dwóch lat przed złożeniem wniosku, co było zgodne z § 5 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych oraz spełniały pozostałe warunki wskazane w pkt 1–3 ww. przepisu<sup>50</sup>. Poza tym wnioskodawcy składali oświadczenia stanowiące o niezastąpieniu przesłanek dyskwalifikujących możliwość otrzymania dofinansowania w przedmiotowym zakresie wskazane w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2<sup>51</sup> ww. rozporządzenia.

<sup>47</sup> Po trzy z województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego i wielkopolskiego oraz 12 z województwa śląskiego.

<sup>48</sup> M.in. szpitale i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej.

<sup>49</sup> Łódzkie, mazowieckie, podkarpackie, wielkopolskie.

<sup>50</sup> Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia: pkt 1) Byli właścicielami nieruchomości lub użytkownikami wieczystymi lub byli przez okres jednego roku przed dniem złożenia wniosku posiadaczami części lub całości nieruchomości; pkt 2) Udokumentowali posiadanie środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem; pkt 3) Przedstawili pozwolenie na budowę.

<sup>51</sup> Dofinansowanie robót nie mogło być przyznane podmiotom, które: 1) miały zaległości w terminowym regulowaniu wymagalnych zobowiązań wobec Funduszu lub były w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku stroną umowy zawartej z Funduszem i rozwiązanej z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu; 2) w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku uzyskały dofinansowanie robót ze środków Funduszu będących w dyspozycji samorządu województwa, dotyczące obiektu objętego tym wnioskiem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie wnioski złożono do dnia 30 listopada roku poprzedzającego zadanie, co było zgodne z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych, a w przypadku braków, samorzady informowały, zgodnie z ust. 5 o konieczności ich uzupełnienia w terminie 14 dni. Przeanalizowane wnioski zawierały (po ewentualnym uzupełnieniu) niezbędną dokumentację potwierdzającą obowiązkowe informacje i dane wskazane w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia takie jak m.in. status prawny i podstawę działania, tytuł prawny do lokalu, przewidywany koszt i termin realizacji zadania, oświadczenie o nieposiadaniu wymagalnych zobowiązań wobec Funduszu oraz przewidywane efekty realizacji zadania dla osób niepełnosprawnych.

Trzy z 12 skontrolowanych umów nie zawierały jednego z 12 obowiązkowych elementów, tj. zobowiązania do przedłożenia właściwemu organowi jednostki samorządu województwa dokumentów rozliczeniowych w terminie 14 dni od dnia ich wystawienia oraz dokumentów potwierdzających pokrycie udziału własnego w kosztach działania i wynikało z wadliwie przygotowanego wzoru umów. Proces przekazania i rozliczania dofinansowań przebiegał w sposób prawidłowy i zgodny z zapisami zawartych umów.

Badanie 12 kompletów dokumentacji dotyczącej dofinansowań udzielonych na roboty budowlane przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach wykazało liczne nieprawidłowości w procesie udzielania, realizacji i rozliczania środków PFRON, tj.:

- 1) Procedowano dwa wnioski złożone po terminie określonym w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych (30 listopada roku poprzedzającego realizację zadania).
- 2) Pracownicy nierzetelnie weryfikowali pięć wniosków (złożonych do dnia 30 listopada 2020 r.), a pomimo że nie powiadomili wnioskodawców o występujących w nich uchybieniach, dopiero w dniu 8 kwietnia 2021 r. zwrócili się do wnioskodawców z prośbą o usunięcie uchybień, co stanowi naruszenie w § 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych.
- 3) Rozpatrzenie przez Zarząd Województwa Śląskiego sześciu wniosków o dofinansowanie robót budowlanych, w wyniku których zawarto umowy na dofinansowanie inwestycji w łącznej wysokości 5962 tys. zł, pomimo że nie spełniały wymogów określonych w § 5 oraz 7 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych powinny zostać rozpatrzone negatywnie.
- 4) Zarząd nie rozpatrzył jednego wniosku, złożonego w terminie (do 30 listopada roku poprzedzającego realizację zadania), co stanowiło naruszenie § 7 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ZAZ.
- 5) Wbrew postanowieniom § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych, nie zawarto aneksów do dwóch umów w zakresie zmiany formy zabezpieczenia środków na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem.
- 6) Nie zapewniono przechowywania dokumentacji dot. opinii do wniosków o dofinansowanie robót budowlanych ze środków PFRON, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o archiwach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była głównie: niewłaściwa organizacja pracy oraz dopuszczenie do weryfikacji wniosków pracowników, którzy nie posiadali odpowiedniego doświadczenia w zakresie ich rozpatrywania.

Ponadto w przyjętych przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałach wprowadzających zasady dofinansowania robót budowlanych z PFRON zawężono definicję „roboty budowlane”. Zgodnie z art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, natomiast w zasadach przyjętych przez Zarząd Województwa, wyłączono możliwość finansowania ze środków PFRON remontów.

### 5.2.4. Kontrola i nadzór sprawowane przez samorządy nad prawidłowością realizacji zadań

Sprawowanie kontroli i nadzoru nad prawidłowością realizowanych zadań

W okresie objętym kontrolą w województwach objętych kontrolą zaplanowano przeprowadzenie 294 kontroli zewnętrznych w podmiotach realizujących zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej ze środków PFRON (84 w 2019 r., 89 w 2020 r. i 121 w 2021 r.), spośród których zrealizowano 241 (90 w 2019 r., 70 w 2020 r. i 81 w 2021 r.). Podmioty do kontroli były typowane na podstawie prowadzonych analiz ryzyka. Pod uwagę brano m.in. nieterminowe rozliczanie zadań lub nieterminowe przekazywanie sprawozdań końcowych z ich realizacji. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo przeprowadzenia kontroli była wysokość przyznanych środków PFRON. Dodatkowo w części województw prowadzono kontrole we wszystkich podmiotach, które otrzymały dofinansowanie w ramach robót budowlanych oraz wszystkich, którzy otrzymali środki na utworzenie ZAZ.

Najczęściej stwierdzane przez samorządy nieprawidłowości dotyczyły: 1) nieprzestrzegania terminów przekazywania sprawozdań końcowych; 2) nieokreślenia ilości godzin przewidzianych do realizacji w zawieranych umowach cywilno-prawnych; 3) poprawności sporządzania dokumentacji finansowo-księgowej i jej opisów; 4) nieprawidłowego zaliczania kosztów do kategorii kosztów kwalifikowalnych – skutkujące zwrotem części dofinansowania.

W przypadku województwa śląskiego, nie sporządzono i nie doręczono czterem jednostkom kontrolowanym protokołów kontroli zrealizowanych w 2019 r., co było niezgodne z obowiązującym w urzędzie regulaminem kontroli.

W trzech z pięciu objętych kontrolą województwach stwierdzono nieprawidłowości związane z planowaniem kontroli, sprawozdawczością lub realizacją planów kontroli, polegające m.in. na:

- 1) nieokreśleniu w sposób formalny zasad planowania i prowadzenia kontroli (ROPS w Poznaniu) – regulamin kontroli środków PFRON przekazywanych organizatorom ZAZ a także podmiotom w ramach dofinansowania robót budowlanych, wprowadzony został w styczniu 2021 r., co utrudniało rzetelną realizację zadań ROPS w zakresie kon-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- trolu wydatkowania środków publicznych oraz skutkowało brakiem jednolitości postępowania poszczególnych komórek organizacyjnych (np. w zakresie planowania);
- 2) prowadzeniu kontroli w niewystarczającym wymiarze (w przypadku ROPS w Poznaniu – na 145 umów o realizację zadań zleczanych zawartych w latach 2019–2021, przeprowadzono 10 kontroli);
  - 3) nieokreśleniu metod i sposobów dokonywania zmian w planach kontroli oraz wprowadzania przedmiotowych zmian w sposób niezgodny z założeniami standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (MCPS);
  - 4) niezrealizowaniu kontroli 26 z 28 ujętych w planie kontroli na 2021 r. podmiotów (Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego).

### 5.3. Realizacja zadań i uzyskiwanie zakładanych rezultatów przez beneficjentów

Na ogół środki PFRON wydatkowane były legalnie i gospodarnie zarówno przez samorządy jak i beneficjentów wsparcia.

Realizacja zadań  
przez beneficjentów

Beneficjenci środków prawidłowo i rzetelnie wykonali dotowane projekty, a realizowane przez nich zadania pozwalały osiągać zakładane w umowach rezultaty, jednak poprzez uwarunkowania dotyczące czasu realizacji zadań zleczanych oraz braku wytycznych dotyczących celu prowadzonej przez ZAZ rehabilitacji zawodowej, skuteczność realizowanych zadań pozostawała na niskim poziomie. Obiekty budowlane objęte kontrolą służyły realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych, przez co pozytywnie oddziaływały na procesy związane z rehabilitacją.

Za środków PFRON przekazywanych samorządom wojewódzkim na podstawie algorytmu zadania realizowane były m.in. przez fundacje i organizacje pozarządowe, a także jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla (powiaty i gminy). Środki wydatkowane były na tworzenie i działanie zakładów aktywności zawodowej, realizację zadań zleczanych w oparciu o ustawę o wolontariacie, a także na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących osobom niepełnosprawnym.

#### 5.3.1. Działanie zakładów Aktywności Zawodowej

Kontrolą NIK objęto 11 organizatorów zakładów aktywności zawodowej, w tym osiem stowarzyszeń, dwie fundacje oraz jedną gminę wraz z 13 zakładami aktywności zawodowej<sup>52</sup>, prowadzonymi przez ww. podmioty na obszarze województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i wielkopolskiego. Wszystkie objęte kontrolą podmioty spełniały wymogi niezbędne do uzyskania statusu ZAZ, a w konsekwencji do ubiegania się o środki PFRON na tworzenie i działanie ZAZ, za pośrednictwem samorządów województw, w tym zgodnie ze statutami prowadziły działalność na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych<sup>53</sup>.

Organizatorzy ZAZ  
spełniali wymagania  
prawne do prowadzenia  
zakładów aktywności  
zawodowej

<sup>52</sup> 12 ZAZ objęte zostało kontrolą w pełnym zakresie oraz dodatkowo jeden w zakresie efektywności rehabilitacji zawodowej.

<sup>53</sup> Dotyczy fundacji i stowarzyszeń.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich badanych zakładach zatrudnione było co najmniej 70% ogółu osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Jednocześnie zachowując wymagany udział osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności (co najmniej 35%), umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub choroby psychiczne (maksymalnie 35%) oraz personel zakładu (maksymalnie 30%). Średni udział uczestników ze znacznym stopniem przekraczał we wszystkich zakładach 42%, a udział osób niepełnosprawnych w ogóle w zatrudnieniu była bliska 74% ogółu zatrudnionych.

W latach 2019–2021 liczba uczestników w kontrolowanych ZAZ wzrosła z 817 na koniec 2019 r. do 940 uczestników na koniec 2021 r., tj. o 15%, w tym uczestników ze znacznym stopniem niepełnosprawności z 484 do 532 (tj. o 9,9%) oraz uczestników z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z 333 do 408 (tj. o 22,5%). Z informacji pozyskanych od 51 zakładów aktywności zawodowej (z 55 działających na obszarze pięciu województw objętych kontrolą) wynika, że liczba uczestników wzrosła z 2299 (1389 ze znacznym stopniem i 910 z umiarkowanym) na koniec 2019 r. do 2600 (1518 ze znacznym i 1082 z umiarkowanym) na koniec 2021 r., tj. o 13,1%.

### Infografika nr 8

#### Liczba uczestników oraz personelu w 13 kontrolowanych zakładach w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W kontrolowanych zakładach średni czas zatrudnienia, pracujących w latach 2019–2021 uczestników ZAZ wynosił sześć lat. Najdłużej uczestnicy pracowali w ZAZ Promyk – średnio ponad 10 lat, a najkrócej w ZAZ prowadzonym przez Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY” – średnio dwa lata i dwa miesiące. Poniżej roku pracowało 145 uczestników (14,9%), od roku do trzech lat – 207 uczestników (21,3%), 167 od trzech do pięciu lat (17,2%) oraz 453 powyżej trzech lat (46,6%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W kontrolowanym okresie do 13 ZAZ przyjęto łącznie 393 nowych uczestników, z czego zaledwie 36 (9,2%) skierowanych zostało przez właściwy powiatowy urząd pracy, z czego w dziewięciu z 13 skontrolowanych zakładach nie została przez urząd pracy skierowana ani jedna osoba (pomimo przyjęcia w nich 280 uczestników).

W 51 zakładach, które udzieliły informacji NIK wynika, że ze 1123 nowoprzyjętych uczestników ZAZ, 180 zostało skierowanych przez urzędy pracy. Uczestnicy, którzy przeszli do ZAZ z chronionego rynku pracy stanowili 10,4% ogółu nowozatrudnionych (117 osób), a uczestnicy z otwartego rynku pracy 22,7% ogółu nowozatrudnionych (255).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w ZAZ stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy.

Ograniczona współpraca z powiatowymi urzędami pracy w zakresie pozyskiwania pracowników

### Przykłady

**Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”** – Żadna z objętych badaniem osób nie posiadała skierowania z powiatowego urzędu pracy ani w przypadku osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, nie została skierowana przez radę programową warsztatu terapii zajęciowej.

**Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych** – Przypadki współpracy z powiatowymi urzędami pracy nie przynosiły oczekiwanych efektów, ani w zakresie poszukiwania zatrudnienia dla uczestników ZAZ, ani przy wyłanianiu potencjalnych kandydatów do pracy.

**Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”** – Z badanej próby 20 pracowników, w trzech przypadkach (osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), pracownicy zostali skierowani przez powiatowy urząd pracy.

**Urząd Miasta i Gminy Żerków/ZAZ „Promyk”** – 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.

**Bytomskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej** – Żadna z osób nie została skierowana do ZAZ z powiatowego urzędu pracy, a dwie osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zostały skierowane do ZAZ przez radę programową warsztatu terapii zajęciowej.

**Stowarzyszenie „Dobry Dom”** – Z grupy 20 osób niepełnosprawnych – dwie osoby posiadały skierowanie z Powiatowego Urzędu Pracy w Leżajsku i cztery zostały skierowane przez radę programową warsztatów terapii zajęciowej. Pozostałe osoby to rekrutacja z wolnego rynku pracy.

Pracę w 13 kontrolowanych ZAZ zakończyło w latach 2019–2021 łącznie 260 uczestników, z czego tylko 45 znalazło zatrudnienie na otwartym rynku pracy, a 190 zakończyło aktywność zawodową. Trzy z 13 objętych kontrolą zakładów osiągnęło wskaźnik osób znajdujących zatrudnienie na otwartym rynku względem wszystkich kończących pracę na poziomie przekraczającym 30%<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Stowarzyszenie Radość – pięć z 12 (41,7%); Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej – dziewięć z 27 (33,3%); Stowarzyszenie Otwarte Drzwi – siedem z 21 (33,3%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

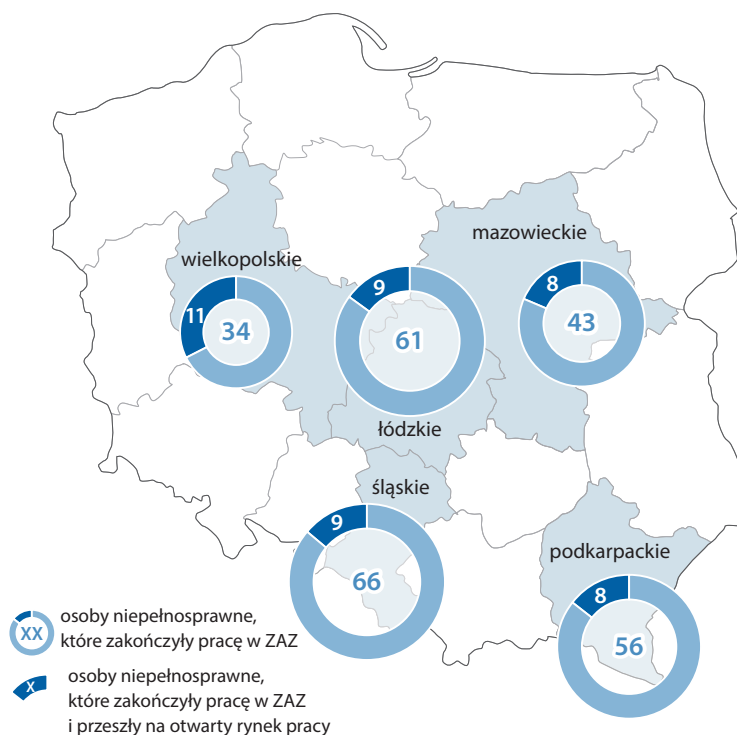
Na koniec 2019 r. w spośród 817 zatrudnionych ogółem uczestników, zatrudnienie zakończyło łącznie 86 uczestników ZAZ, z których 13 przeszło na otwarty rynek pracy (1,6% ogółu uczestników oraz 15,1% kończących pracę w ZAZ), w 2020 r. spośród 895 – 77, z których 9 przeszło na otwarty rynek pracy (1% ogółu uczestników, 23% kończących pracę w ZAZ), a w 2021 r. spośród 940 – 97, z których na otwarty rynek pracy przeszło 23 (2,4% ogółu uczestników oraz 23,7% kończących pracę w ZAZ).

### Niska skuteczność prowadzonej rehabilitacji zawodowej

Z informacji pozyskanych z 51 zakładów wynika, że w 2019 r., spośród 2299 uczestników zakładów, 250 zakończyło pracę w ZAZ, ale jedynie 47 przeszło na otwarty rynek pracy (tj. 2% ogółu uczestników; 18,8% uczestników kończących pracę w ZAZ), w 2020 r., spośród 2476 – 276 zakończyło pracę w ZAZ, a 45 przeszło na otwarty rynek pracy (odpowiednio: 1,8%; 16,3%) oraz w 2021 r., spośród 2600 – 233 zakończyło pracę w ZAZ, a w 43 przeszło na otwarty rynek pracy (odpowiednio: 1,7%; 18,5%).

#### Infografika nr 9

Udział uczestników przechodzących na otwarty rynek pracy względem ogółu kończących pracę w ZAZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zgodnie z ustaleniami kontroli wpływ na niską efektywność aktywizacji osób niepełnosprawnych w 2020 r. miała m.in. pandemia COVID-19. Na ogólną niską efektywność rehabilitacji zawodowej wpływ miały trudności adaptacyjne uczestników związane ze stopniem ich niepełnosprawności (znaczny lub umiarkowany z dodatkowymi schorzeniami), a także bariery i obawy pracodawców z otwartego rynku pracy.



### Przykłady

**Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Jarosławiu** – Zdecydowaną większość pracowników ZAZ stanowią osoby z niepełnosprawnością intelektualną, w tym także z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz zaburzeniami psychicznymi. Jest to grupa osób najbardziej wykluczonych na rynku pracy i dla których wprowadzenie na ten rynek jest procesem długotrwałym i nie w każdym przypadku jest szansa na zakończenie tego procesu sukcesem. Znaczna część pracowników ZAZ, z uwagi na poziom funkcjonowania, niepełnosprawność intelektualną i współistniejące niepełnosprawności sprzężone, czy inne ograniczenia nigdy nie będzie w stanie przejść na otwarty rynek pracy i wykonywać wyuczone czynności zawodowe bez wsparcia ze strony trenerów pracy i innych specjalistów. Dodatkową przeszkodą w przejściu na otwarty rynek pracy są także bariery komunikacyjne.

**Stowarzyszenie „Dobry Dom”** – W latach 2019–2021 ustalono, że pracę w ZAZ zakończyło 21 osób z niepełnosprawnością, tj.: dziewięć osób w 2019 r. (zakończenie umów zawartych na czas określony); dwie osoby w 2020 r. (jeden pracownik zmarł, jeden pracownik przeszedł na emeryturę); 10 osób w 2021 r. (dwoje pracowników zmarło, jeden pracownik przeszedł na emeryturę, pięciu osobom zakończyły się umowy czasowe, jedną osobę skierowano do Warsztatów Terapii Zajęciowej, jedna osoba na otwarty rynek pracy). W okresie tym dwie osoby osiągnęły stopień przygotowania do wejścia na otwarty rynek pracy, z czego jedna osoba (w lipcu 2021 r.) została zatrudniona na otwartym rynku pracy w okresie do lutego 2022 r. Jeden pracownik z niepełnosprawnością podjął naukę zawodu w szkole policealnej w zawodzie terapeuta zajęciowy.

**Urząd Miasta i Gminy Żerków/ZAZ „Promyk”** – 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.

**Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”** – W 2019 r. pracy na otwartym rynku nie podjął ani jeden uczestnik ZAZ, w 2020 r. pracę taką podjęło trzech, a w 2021 r. czterech uczestników ZAZ, co stanowiło odpowiednio 0%, 9,3% oraz 12,5% wszystkich osób z orzeczeniami zatrudnionych w poszczególnych latach w ZAZ. Żaden z pracowników ZAZ nie podjął rehabilitacji w warsztatach aktywności zawodowej ani zatrudnienia w zakładach pracy chronionej. Przejścia pracowników na otwarty rynek pracy miały charakter trwały.

**Fundacja Nadzieja-Dzieci** – Ze względu na posiadane schorzenia wielu pracowników z niepełnosprawnością nie ma możliwości znalezienia pracy poza ZAZ w Zabrze. Schorzenia tych osób często się pogłębiają, szczególnie u osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Zatrudnienie w ZAZ w Zabrze zapewnia osobom niepełnosprawnym stałą rehabilitację na miejscu jak również możliwość korzystania z rehabilitacji na zewnątrz (m.in. wyjazdy na kręgle, basen, grota solna). Te osoby, które podejmowały pracę na otwartym rynku otrzymywały umowy na czas określony i często pracodawcy nie przedłużali tych umów. Pracodawcy nie dostosowują również stanowisk pracy do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, a powierzane obowiązki przekraczają możliwości tych osób, np. praca na akord bez dodatkowych przerw.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne Ja-Ty-My** – Z ogólnej liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ w latach 2019–2021, 11 osób zakończyło pracę w ZAZ, z powodu: pogorszenia stanu zdrowia – trzy osoby; wyroku sądu pozbawiającego wolności – jedna osoba; pandemii COVID-19 i w związku z tym niemożliwością opuszczenia DPS, w którym mieszkają dwie osoby zatrudnione w ZAZ; w przypadku pięciu osób, nieznane były powody rezygnacji z pracy w ZAZ, przy czym jedna osoba powróciła do ZAZ po upływie około 12 m-cy.

Powołanie zespołów programowych nie zawsze w prawidłowych składach

W 11 z 12 objętych pełną kontrolą zakładach aktywności zawodowej kierownicy zakładów utworzyli zespoły programowe, o których mowa w § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ. W jednym przypadku powołano Radę Programową, która zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZAZ realizowała zadania przypisane zespołom programowym.

W skład zespołów programowych wchodził m.in. psycholog (w ośmiu zakładach z 12), instruktorzy zawodu (w siedmiu), pielęgniarki (w sześciu), specjaliści ds. rehabilitacji (w sześciu), doradcy zawodowi (w pięciu), kadra kierownicza (w trzech), trenerzy pracy (w dwóch) oraz fizjoterapeuci (w dwóch). W jednym przypadku w skład zespołu powołano pracownika socjalnego jako przewodniczącego zespołu.

Dodatkowo w jednym zakładzie w skład zespołu programowego powołana została księgowa. Mając na względzie zadania zespołu programowego, dotyczące m.in. sporządzania indywidualnych programów rehabilitacji oraz ocen efektów rehabilitacji, w tym sprawności zawodowej i społecznej, powołanie w skład zespołu księgowej wydaje się być nieuzasadnione.

### Dobra praktyka

Jako dobrą praktykę należy wskazać fakt powołania w skład zespołu programowego, działającego w zakładzie prowadzonym przez Fundację „Nadzieja-Dzieci” w Zabrze przedstawiciela załogi zakładu (osobą niepełnosprawną). Jest to działanie pozwalające lepiej zrozumieć realne potrzeby uczestników ZAZ, a także może mieć wpływ na skuteczniejszą, celniej dedykowaną rehabilitację uczestników ZAZ.

W trzech przypadkach w skład zespołu programowego wchodził kierownik zakładów, co było działaniem uniemożliwiającym prawidłowe sprawowanie nadzoru nad działalnością zespołów i wynikami ich prac. Włączenie kierownika zakładu w skład zespołu programowego stoi w sprzeczności z podziałem zadań określonym w § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ, zgodnie z którym zespół programowy opracowuje indywidualne programy rehabilitacji, a kierownik zakładu je zatwierdza. Powodem powyższego było m.in. błędne rozumienie przepisów rozporządzenia o ZAZ.

Opracowywanie i realizacja indywidualnych programów rehabilitacji

We wszystkich skontrolowanych zakładach zespoły programowe opracowywały indywidualne programy rehabilitacji (dalej: IPR) dla uczestników. Badaniem objęto łącznie 135 IPR. Na podstawie badania stwierdzono, że programy zawierały diagnozę sytuacji społecznej i zawodowej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, cel indywidualnego programu rehabilitacji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i spodziewane efekty jego realizacji oraz rodzaj planowanych działań i harmonogram ich realizacji. W czterech z 12 zakładów, w IPR nie określono terminów oceny postępów w realizacji indywidualnego programu rehabilitacji, a także nie wskazano osób odpowiedzialnych za realizację programu, co stanowi naruszenie § 13 ust. 3 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Dodatkowo w jednym z zakładów stwierdzono, że programy opracowywane były bez udziału osób, których te programy dotyczą, co jest niezgodne z § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Ponadto w jednym z zakładów programy sporządzane były w sposób ogólnikowy, np. nie określono w sposób zindywidualizowany celu i spodziewanych efektów, rodzaju planowanych indywidualnych działań w zakresie rehabilitacji, ani indywidualnych terminów oceny postępów w realizacji IPR (przewidywano dwie oceny rocznie dla wszystkich wskazując miesiące w odstępie pół roku). IPR nie były aktualizowane, niezależnie od długości zatrudnienia w ZAZ, a harmonogram planowanych działań ograniczał się w kolejnych latach do dopisania zwrotu „kontynuacja zadań” bez określenia konkretnych działań i dat.

Zgodnie z § 13 ust. 7 rozporządzenia w sprawie ZAZ, kierownik zakładu wraz z zespołem programowym, dokonuje oceny możliwości i opracowuje plan zatrudnienia u innego pracodawcy uczestników, którzy osiągnęli wystarczający poziom sprawności społecznej i zawodowej. W siedmiu z 12 objętych kontrolą zakładach, w kontrolowanym okresie nie opracowywano planów zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W sześciu z nich, żaden z uczestników, których IPR-y zostały poddane badaniu, nie osiągnął wystarczającego poziomu samodzielności do podjęcia zatrudnienia u innego pracodawcy, a w jednym zakładzie, choć w przypadku pięciu pracowników uzyskali oni w 2021 r. najwyższy stopień rehabilitacji w przyjętej w ZAZ skali – „A”<sup>55</sup>, to nie opracowano planu zatrudnienia tych osób u innych pracodawców.

W pozostałych pięciu przypadkach zespoły opracowywały plany zatrudnienia u innych pracodawców dla uczestników, którzy byli gotowi do podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, jednak w jednym z nich (Otwarte Drzwi) plany przygotowywane były już po znalezieniu nowego pracodawcy.

Rehabilitacja zawodowa, czyli wykorzystywanie umiejętności osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu, jest realizowana w trakcie codziennej pracy w zakładzie aktywności zawodowej. Natomiast dwa pozostałe rodzaje rehabilitacji (społeczna i lecznicza) powinny być realizowane w trakcie 60 minutowych zajęć, które nie są wliczane do czasu pracy.

We wszystkich skontrolowanych zakładach odbywały się zajęcia rehabilitacyjne i obejmowały m.in.: szkolenia, doradztwo zawodowe, spotkania społeczności, konsultacje z pielęgniarką, treningi aerobowe, muzykoterapię, edukację zdrowotną, zajęcia sportowe, ćwiczenia usprawniające, oporowe, oddechowe, wzmacniające oraz relaksacyjne, rozmowy terapeutyczne, masaże lecznicze, zajęcia logopedyczne, poradnictwo

W połowie ZAZ uczestnicy nie osiągnęli wystarczającego poziomu samodzielności

Zajęcia rehabilitacyjne, lecznicze, społeczne i zawodowe prowadzone były również w godzinach pracy

<sup>55</sup> Stopień „A” oznaczał, że „pracownik osiągnął wiedzę teoretyczną i praktyczną, którą wykorzystuje samodzielnie i efektywnie”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

psychologiczne, wyjścia na basen i spotkania integracyjne. Powyższe wskazuje, że zajęcia odbywające się poza godzinami pracy obejmowały swoim zakresem nie tylko rehabilitację leczniczą i społeczną ale również rehabilitację zawodową, która odbywa się poprzez pracę i naukę zawodu. W 10 zakładach rehabilitacja świadczona była poza godzinami pracy i trwała co najmniej 60 minut dziennie, a w dwóch również w godzinach pracy, co stanowi naruszenie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Tylko w trzech z 12 skontrolowanych zakładach, personel rehabilitacyjny wniósł o przedłużenie czasu zajęć rehabilitacyjnych do 120 minut dziennie (obejmowały one m.in: wyjścia do kina, teatru, korzystania z basenu, grotty solnej, gry w tenisa oraz rehabilitacji leczniczej).

Dodatkowo, w jednym z zakładów we wszystkich z 10 zbadanych IPR brak było zaleceń dotyczących zajęć rehabilitacyjnych trwających nie mniej niż 60 minut dziennie. W konsekwencji, żadna z osób, których IPR zostały poddane analizie, faktycznie nie uczestniczyły w zajęciach rehabilitacyjnych, które trwałyby codziennie przez co najmniej 60 minut.

Trudności spowodowane  
COVID-19  
oraz ich wpływ  
na skuteczność  
prowadzonej przez ZAZ  
rehabilitacji

Pandemia COVID-19 w istotny sposób wpłynęła na prowadzoną przez zakłady działalność. We wszystkich 12 zakładach spowodowała konieczność ograniczenia działalności (w tym w czterech przypadkach spowodowała czasowe jej zawieszenie). Najczęściej występujące przyczyny ograniczenia działalności zakładów obejmowały m.in.: zmniejszenie popytu na wytwarzane produkty, restrykcje dotyczące działalności gastronomicznej, chęć ograniczenia ryzyka zachorowania uczestników, trudności w dotarciu do ZAZ przy pomocy komunikacji publicznej, zwolnienia lekarskie uczestników (absencje dochodzące do 50% uczestników) oraz brak zleceń zewnętrznych.

Zakłady podejmowały różnorakie działania, które spowodowały, że żaden z kontrolowanych zakładów, pomimo pogorszenia sytuacji gospodarczej nie zakończył działalności. W części wprowadzono zmiany organizacyjne (m.in. rotacyjny system pracy) oraz prowadzono zdalną rekrutację do pracy. W dwóch przypadkach zakłady wykazały się elastycznością, dostosowując rodzaj prowadzonej działalności do zapotrzebowania płynącego z rynku, a wynikającego z wprowadzonego stanu epidemiologicznego (produkcja i sprzedaż środków ochrony osobistej – maseczki, przyłbice<sup>56</sup> oraz dezynfekcja placów zabaw, przystanków autobusowych komunikacji miejskiej i szycie maseczek ochronnych<sup>57</sup>).

Pandemia COVID-19 miała również istotny wpływ na prowadzoną przez zakłady rehabilitację zawodową i społeczną. Zajęcia rehabilitacyjne prowadzone były w ograniczonym zakresie, co wynikało głównie z wprowadzonych limitów osób, które mogły przebywać na określonej powierzchni, obaw uczestników o stan zdrowia, a także ograniczenia kontaktów z osobami prowadzącymi zajęcia rehabilitacyjne. W przypadku zakładów, które zawiesiły działalność, zajęcia rehabilitacyjne odbywały się

<sup>56</sup> Stowarzyszenie „Radość”.

<sup>57</sup> Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (online lub telefonicznie). Tylko w przypadku trzech zakładów zajęcia rehabilitacyjne odbywały się zgodnie z założonym wcześniej harmonogramem.

Pandemia COVID-19 spowodowało wśród uczestników nasilenie lęków i obaw przed zarażeniem się w miejscu pracy. W zakładach nasiliły się trudności dotyczące zdrowia psychicznego pracowników, spowodowane wprowadzoną izolacją społeczną, co w konsekwencji skutkowało wzrostem zaburzeń psychiatrycznych.

Kierownicy zakładów podejmowali działania mające na celu minimalizowanie wpływu pandemii COVID-19 na prowadzoną rehabilitację, poprzez: wyposażenie pracowników w środki ochrony osobistej, opracowanie i wdrażanie procedur dowozu pracowników, zapewnienie wsparcia psychologicznego w celu łagodzenia kryzysów związanych z poczuciem osamotnienia oraz przymusową izolacją.

Średni roczny koszt działania 12 kontrolowanych zakładów w latach 2019–2021 wynosił 4354,1 tys. zł (3914,4 tys. zł w 2019 r., 4295,8 tys. zł w 2020 r. oraz 4852,1 tys. zł w 2021 r.), z czego 1730,8 tys. zł (1584,3 tys. zł w 2019 r., 1723,8 tys. zł w 2020 r. oraz 1884,3 tys. zł w 2021) pochodziło ze środków PFRON przekazanych przez samorzady wojewódzkie, a 140,8 tys. zł ze środków własnych samorządów województw (odpowiednio: 99,3 tys. zł; 157 tys. zł; 166 tys. zł). Średni koszt działania ZAZ wzrósł w kontrolowanym okresie o 23%.

Rosnące koszty  
działania ZAZ

Łączny koszt działania 12 ZAZ objętych kontrolą wyniósł 156 748,5 tys. zł (46 973,1 tys. zł w 2019 r., 51 550,2 tys. zł w 2020 r. oraz 58 225,2 tys. zł w 2021 r.), kwota środków PFRON przekazana przez samorzady wojewódzkie wynosiła 62 309,6 tys. zł (19 012 tys. zł w 2019 r., 20 685,8 tys. zł w 2020 r. oraz 22 611,8 tys. zł w 2021 r.), a środki własne samorządów 5067,4 tys. zł (1191,8 tys. zł w 2019 r., 1883,7 tys. zł w 2020 r. oraz 1991,9 tys. zł w 2021 r.). Powyższe wskazuje, że w latach 2019–2021, łączne koszty działania kontrolowanych ZAZ wzrosły o 24%, a kwota otrzymana na ich działanie w ramach algorytmu o 18,9%.

Udział środków PFRON przekazanych wg algorytmu w kosztach działania ZAZ ogółem w latach 2019–2021 wynosił 39,8%, a środków własnych samorządów jedynie 3,2%. Udział środków PFRON przekazanych przez samorzady wojewódzkie, w kosztach działania ZAZ ogółem zmniejszył się z 40,5% w 2019 r. do 38,8% w 2021 r., natomiast udział środków własnych samorządów wzrósł z 2,5% w 2019 r. do 3,4 % w 2021 r., szczyt osiągając w 2020 r. na poziomie 3,7%.

W roku 2019 żaden ze skontrolowanych zakładów prowadzących działalność na obszarze województwa mazowieckiego, nie otrzymał dofinansowania ze środków własnych samorządu (środki samorządu województwa mazowieckiego, organizatorzy ZAZ otrzymywali od 2020 r.). Jeden z dwóch skontrolowanych ZAZ z województwa śląskiego nie otrzymał środków samorządu na działanie zakładu w całym kontrolowanym okresie, przy czym drugi z nich otrzymał w każdym roku po 166,5 tys. zł (łącznie 499,5 tys. zł).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Średni roczny udział kosztów działania ZAZ przypadający na uczestnika ZAZ (wg stanu zatrudnienia na koniec roku) wyniósł 59 tys. zł w 2019 r., 60 tys. zł w 2020 r. oraz 66 tys. zł w 2021 r., co daje wzrost o 11,9%.

Nieprawidłowości  
w dokumentacji  
finansowo-księgowej  
związanej z działalnością  
zakładów

Szczegółowym badaniem objęto próbę 343 dowodów księgowych dokumentujących koszty poniesione na działanie zakładów, o łącznej wartości 12 052,2 tys. zł (tj. 7,7% wszystkich kosztów działania 12 skontrolowanych ZAZ w latach 2019–2021). Zakres badania obejmował m.in. zgodność z ustawą o rachunkowości, a także zgodności ponoszonych kosztów z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Na podstawie badania ustalono, że: w jednym z zakładów (Fundacja Praca dla Niewidomych) nie zatwierdzano zamkniętych ksiąg rachunkowych ZAZ Stanisławowo za lata 2017–2020 w księgowym systemie informatycznym; w dwóch przypadkach (Stowarzyszenie Otwarte Drzwi i Fundacja Ja-Ty-My) sporządzano korekty dowodów niezgodnie z art. 22 ust. 3 oraz art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości; w jednym przypadku (Stowarzyszenie Ja-Ty-My), część dowodów księgowych nie spełniała wymogów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości (brak wskazania miesiąca księgowania, brak dekretacji); w jednym przypadku (Stowarzyszenie „Radość”) w latach 2020–2021 dowody księgowe dotyczące działalności Zakładu sprawdzała pod względem formalnym i rachunkowym, a także dekretowała ta sama osoba, tj. główna księgowa Stowarzyszenia.

Dodatkowo w jednym zakładzie (Stowarzyszenie Ja-Ty-My), dane finansowe zawarte w „Informacjach o wydatkowanych środkach PFRON przekazywanych przez Samorząd Województwa Łódzkiego oraz środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ” za IV kwartał każdego roku z okresu objętego kontrolą NIK, nie wynikały z wyodrębnionej dla celów ZAZ ewidencji księgowej, co było niezgodne z § 10 ust. 2 pkt 2–3 rozporządzenia w sprawie ZAZ.

### Przykład

**Bytomskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej** – Stowarzyszenie zawarło z Województwem Śląskim umowę na dofinansowanie ze środków PFRON kosztów utworzenia i działania ZAZ przy Stowarzyszeniu, w której w § 10 ust. 2 zawarto zapis, że Stowarzyszenie oświadcza, że nie ubiega się i nie będzie ubiegało w przyszłości o finansowanie działalności zakładu ze środków budżetu Województwa Śląskiego. Pomimo ubiegania się Stowarzyszenia o zmianę warunków umowy w zakresie finansowania bieżącej działalności ZAZ, zwłaszcza w okresie pandemii, zapisy umowy w tym zakresie pozostały bez zmian.

Zakładowe Fundusze  
Aktywności wzrosły  
o 174,3% w trzy lata,  
a ich wydatki zmalały

Zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie ZAZ, organizator tworzy fundusz aktywności zawodowej, którego środki gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym i ewidencjonowane przez organizatora (z wyjątkiem ZAZ prowadzonych przez samorządy powiatowe i gminne). Dochodami ZFA są: dochody z prowadzonej działalności, środki pochodzące ze zwolnień z podatków lokalnych (rolnego, leśnego i od nieruchomości) oraz środki pochodzące z nieodprowadzanych zaliczek na poczet podatku dochodowego osób fizycznych.

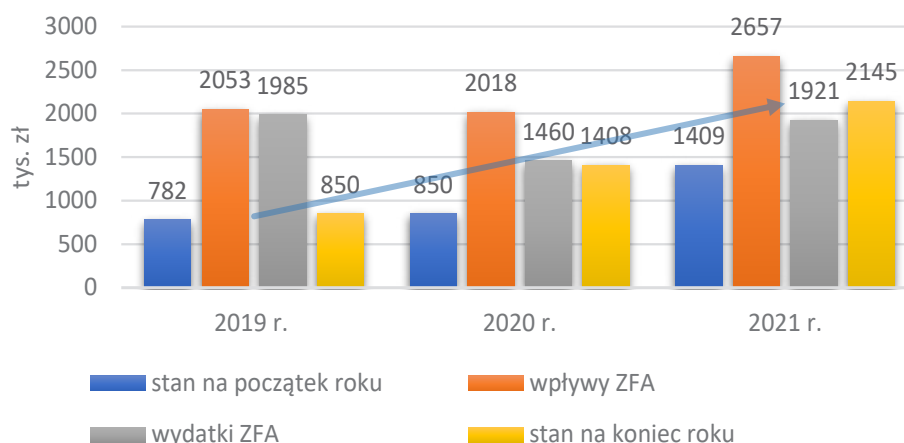
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Środki ZFA mogą być przeznaczane na wydatki zawierające się w katalogu określonym w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, m.in. na: zaspokajanie potrzeb osób niepełnosprawnych np. na zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku; pomoc w przygotowaniu, budowie, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych oraz na doksztalcanie, przekwalifikowanie, szkolenia itp.

W 12 objętych kontrolą zakładach łączny stan ZFA na początek roku 2019 r. wynosił 782 tys. zł, wpływy 2053 tys. zł, wydatki 1985 tys. zł, a stan na koniec roku 850 tys. zł. W 2020 r. – 850 tys. zł, 2018 tys. zł, 1460 tys. zł oraz 1408 tys. zł. W 2021 r. – 1408 tys. zł, 2657 tys. zł, 1921 tys. zł oraz 2145 tys. zł.

Stan środków ZFA w 12 skontrolowanych ZAZ, w latach 2019–2021 wykazywał wyraźną tendencję wzrostową, od 782 tys. zł na początku 2019 r. do 2145 tys. zł na koniec 2021 r., co stanowi wzrost o 174,3 %, przy jednoczesnym spadku wydatków.

Infografika nr 10  
Zmiany w ZFA w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 145 dowodów księgowych dokumentujących koszty poniesione z zakładowych funduszy aktywności, o łącznej wartości 1262,9 tys. zł (tj. 23,5% wszystkich wydatków z ZFA poniesionych w 12 skontrolowanych ZAZ w latach 2019–2021). Zakres badania obejmował m.in. zgodność z ustawą o rachunkowości, a także zgodności ponoszonych kosztów z katalogiem określonym w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ.

Badanie próby potwierdziło wydatkowanie środków z ZFA zgodnie z ustawą o rachunkowości (wyjątek stanowił jeden zakład), a także na cele określone w rozporządzeniu w sprawie ZAZ (z wyjątkiem jednego wydatku na kwotę 3 tys. zł wykonanego w zakładzie prowadzonym przez Fundację Nadzieja-Dzieci).

Środki ZFA,  
co do zasady  
wydatkowane  
były zgodnie  
z przeznaczeniem

### 5.3.2. Realizacja zadań zleczanych przez samorządy wojewódzkie

Realizacja projektów przez fundacje i organizacje pozarządowe

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, samorządy mogą zlecać fundacjom i organizacjom pozarządowym<sup>58</sup> – ze środków Funduszu – zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Zadania te zleczane są przez samorządy wojewódzkie w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a ich rodzaje określone zostały w rozporządzeniu w sprawie rodzajów zadań.

W zakresie wykonania dotowanych projektów i uzyskania zakładanych rezultatów kontrolą NIK objęto 22 projekty realizowane przez 11 fundacji i organizacji pozarządowych w latach 2019–2021, z których wszystkie spełniały warunki ubiegania się o dotację oraz wymagania dotyczące realizowanego zadania, a także prowadziły statutową działalność w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Wsparciem objęto większą liczbę osób niepełnosprawnych niż planowano

Kontrolowane projekty mieściły się w katalogu określonym rozporządzeniem w sprawie rodzajów zadań (w nawiasach zestawiono planowaną liczbę osób niepełnosprawnych do objęcia wsparciem i liczbę faktycznie objętych wsparciem osób niepełnosprawnych):

- sześć projektów w zakresie organizowania regionalnych imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych wspierających ich aktywność w tych dziedzinach (157; 169);
- pięć projektów w zakresie prowadzenia rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek (106; 127);
- cztery projekty w zakresie prowadzenia grupowych i indywidualnych zajęć dla osób niepełnosprawnych (198; 202);
- cztery projekty dotyczyły organizowania i prowadzenia szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych - aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby oraz dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy bezpośrednio zaangażowanych w proces rehabilitacji zawodowej lub społecznej osób niepełnosprawnych (108; 108);
- jeden projekt obejmujący prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przysługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych (40; 66);
- jeden projekt polegający na organizowaniu i prowadzeniu zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy (100; 100);
- jeden polegający na promowaniu aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego (działania projektowe obejmowały kilka kanałów informacyjnych w tym: prasę, media elektroniczne oraz kolportaż materiałów w różnorodnych organizacjach i instytucjach, nie określono liczby ON biorących udział w projekcie).

<sup>58</sup> W myśl art. 2 pkt 3 ustawy o rehabilitacji organizacje pozarządowe to: organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród 22 projektów nieprawidłowości w zakresie ich wykonania stwierdzono w pięciu i dotyczyły: nieterminowego składania sprawozdań z realizacji zadania, przygotowywania sprawozdań w sposób nierzetelny, zwracania niewykorzystanych środków z naruszeniem terminu określonego w umowie, nierzetelne i niezgodne z umową prowadzenie kart zabiegów rehabilitacyjnych. Dodatkowo w jednym przypadku (Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego) objęto wsparciem mniejszą liczbę osób niż wynikało z umowy, pomimo braku uzyskania zgody od jednostki finansującej (RCPS w Łodzi).

### Przykłady

**Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego** – W ramach projektu pn. Rehabilitacja w ośrodkach osób z SM, Towarzystwo zrealizowało zabiegi rehabilitacyjne dla ośmiu z 10 zakładanych uczestników, co stanowiło 80% rezultatu twardego. Było to niezgodne z zapisem § 9 ust. 1 umowy 3/D/PFRON/2021 z dnia 13 września 2021 r., gdyż zadanie uznaje się za zrealizowane, jeżeli Zleceniodawca zrealizuje minimum 90% każdego z założonych w ofercie rezultatów. Jednocześnie, w trakcie realizacji umowy, PTSR nie podjęło jakichkolwiek działań w celu pisemnego poinformowania RCPS i wyjaśnienia przyczyn zaistniałej sytuacji.

**Stowarzyszenie FELICITAS Kreacja Rzeczywistości** – W sprawozdaniu końcowym z realizacji badanego zadania publicznego w części II. „Sprawozdanie z wykonania wydatków” w pkt 2 „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania zadania publicznego” w dwóch wierszach pn. „Inne środki finansowe ogółem” i „Środki finansowe własne” w kolumnie pn. „Koszty zgodnie z umową” Stowarzyszenie wykazało nierzetelne dane, ponieważ wpisało wartość 6 tys. zł, a powinna być wartość 4 tys. zł, natomiast w kolumnie „faktycznie poniesione wydatki” w zakresie dwóch ww. wierszy stornowana była prawidłowo nanieśiona kwota 6 tys. zł i zmieniona na kwotę nieprawidłową 8 tys. zł.

**Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego** – W dwóch przypadkach papierowe wersje sprawozdania z realizacji zadań publicznych złożono do Centrum po terminie wskazanym w umowie, tj. sprawozdanie z realizacji zadania pn. „Więcej nas łączy niż dzieli” (edycja z 2020 r.) złożono cztery dni po terminie wskazanym w umowie oraz sprawozdanie z realizacji zadania o tej samej nazwie (edycja z 2021 r.) złożono 14 dni po terminie wskazanym w umowie.

Łączna kwota dofinansowania wynikająca ze złożonych do samorządów województw ofert wynosiła 1501,1 tys. zł, samorzady udzieliły dofinansowań ze środków PFRON w wysokości 1382,8 tys. zł, a ostatecznie zaakceptowały 1313 tys. zł. Wkład własny zleceniobiorców wyniósł 219,3 tys. zł.

Sposób ewidencji kosztów dofinansowanych ze środków PFRON, NIK sprawdziła na próbie 285 dowodów księgowych na łączną kwotę 934,5 tys. zł (co stanowi 61% łącznych kosztów poniesionych w ramach skontrolowanych projektów). Większość dowodów księgowych zawierała elementy określone umowami oraz politykami rachunkowości m.in. trwały opis na odwrocie dowodu księgowego, szczegółowy opis operacji gospodarczej, której dotyczyła płatność; potwierdzenie sprawdzenia poprzez podpis osoby upoważnionej z datą złożenia podpisu, że dokument potwierdza faktyczny przebieg i zakres dokonanej operacji gospodarczej, potwierdzenie dokonania kontroli formalno-rachunkowej;

Nieprawidłowe dokumentowanie ponoszonych wydatków

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zapis sposobu wskazania ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, wskazanie daty dokonania płatności. W ośmiu z 22 skontrolowanych projektach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. dokonania płatności po terminie realizacji projektu; dokonywania korekt na dowodach księgowych w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, braku dat przy podpisach osób dokonujących czynności sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty, braku opisu dowodu w księgach rachunkowych, braku na dowodach pełnego opisu dot. przedmiotu transakcji, ewidencjonowania na wyodrębnionym koncie analitycznym kosztów niedotyczących projektu, prezentowaniu na dowodach księgowych danych niezgodnych z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczych. Ponadto u jednego zleceńbiorkcy (Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego) stwierdzono niezgodną z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości treść polityki rachunkowości, brak aktualizacji opisu kont oraz nieopisanie zasad korzystania z uproszczeń, pomimo ich zastosowania. Powyższe nieprawidłowości wynikały głównie z przeoczeń i nie miały istotnego wpływu realizowane zadania.

Pandemia SARS-CoV-2  
wpłynęła na sposób  
realizacji trzech  
projektów

Objęte kontrolą projekty realizowane w były w latach 2019–2021 (osiem w 2019 r., cztery w 2020 r. oraz dziesięć w 2021 r.). Spośród 14 projektów realizowanych w latach 2020–2021 (tj. po wprowadzeniu w kraju stanu zagrożenia epidemiologicznego), w 11 przypadkach pandemia COVID-19 nie miała wpływu na prowadzone zajęcia w ramach realizacji zadań publicznych czy ograniczenie zakresu, terminowość i skuteczność realizowanych zadań. W jednym projekcie istotnie wpłynęła na sposób realizacji zadania (zamiast szkolenia wyjazdowego zorganizowano szkolenie w formie zdalnej); w jednym przypadku z rehabilitacji skorzystała mniejsza od zakładanej liczba uczestników (osiem z 10). Ponadto jeden z projektów realizowany był w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 i jej bezpośrednio dotyczył.

### Przykłady

**Stowarzyszenie Karuzela** – Pierwotnie zadanie miało polegać na przeprowadzeniu trzydniowego szkolenia wyjazdowego z dobrych praktyk w edukacji, terapii, rehabilitacji i pracy z osobami niepełnosprawnymi, w szczególności z dziećmi i młodzieżą niepełnosprawną.

Aneks nr 1 z 7 grudnia 2020 r. do ww. umowy zawarty został w związku z art. 15 zzzzzb ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 2–3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem pandemii COVID-19<sup>59</sup>, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W zaktualizowanej ofercie został ponownie szczegółowo określony zakres rzeczowy zadania Świadoma Kadra. Tym razem zadanie miało polegać na przeprowadzeniu dziewięciogodzinnego szkolenia z dobrych praktyk w edukacji, terapii, rehabilitacji i pracy z osobami niepełnosprawnymi, w szczególności z dziećmi i młodzieżą niepełnosprawną, w wersji zdalnej.

**Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego** – W projekcie realizowanym w 2019 roku uczestniczyła zadeklarowana liczba uczestników, natomiast projekt z 2021 roku nie został w pełni zrealizowany. Z planowanych 10 osób, udział wzięło osiem. Jak wyjaśniono w informacji do sprawozdania końcowego

<sup>59</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm. (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z realizacji ww. zadania, mniejszy udział uczestników od pierwotnie zakładanego, wynikał z trwającej pandemii COVID-19. Część podopiecznych przebywała w tym czasie w izolacji, na kwarantannie lub nie wyraziła chęci udziału w rehabilitacji ze względu na obawę przed zakażeniem.

**Stowarzyszenie FELICITAS Kreacja Rzeczywistości** – Cele szczegółowe zostały zrealizowane w ramach organizowanych wykładów, m.in: 1) Przybliżenie psychologicznych i psychiatrycznych konsekwencji epidemii, jej wpływu na codzienne funkcjonowanie; 2) Uzyskanie informacji jak uzyskać pomoc psychiatryczną w dobie pandemii COVID-19, jak radzić sobie w stresie związanym z funkcjonowaniem w pandemii.

### 5.3.3. Wykonywanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji, do zadań samorządu województwa należy dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów.

Kontrolą NIK objęto sześć projektów realizowanych przez podmioty, u których wystąpił zbieg prowadzenia ZAZ lub realizacji zadań zleczanych przez samorząd wojewódzki z dofinansowaniem robót, w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie robót budowlanych.

Zadania realizowane były przez sześć podmiotów (jeden samorząd gminy i pięć stowarzyszeń) i dotyczyły:

- 1) Dostosowania części istniejącego budynku – Centrum Edukacji, Integracji i Rehabilitacji, gdzie funkcjonują placówki edukacyjne, do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (realizator: Stowarzyszenie Karuzela – realizacja w 2020 r.).
- 2) Rozbudowy istniejącego budynku z przeznaczeniem na działalność Środowiskowego Domu Dziennego Pobytu w Olszance gm. Puszcza Mariańska w powiecie żyrardowskim (realizator: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego – realizacja w latach 2021–2023).
- 3) Budowy szybu windowego poprzez cztery kondygnacje oraz zainstalowanie dźwigu windowego w obiekcie przeznaczonym dla koordynacji projektów dla osób niepełnosprawnych (realizator: Polskie Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych – realizacja w 2019 r.).
- 4) Przebudowy budynku usług oświaty ze zmianą sposobu użytkowania i przystosowaniem dla potrzeb osób niepełnosprawnych na Centrum Aktywności Lokalnej w Żerkowie (realizator: Urząd Miasta i Gminy Żerków – realizacja w 2020 r.).
- 5) Remontu pomieszczeń o łącznej powierzchni 122 m<sup>2</sup>. W tym m.in. pomieszczenia do wodolecznictwa, fizykoterapii, kinezoterapii, łazienek przystosowanych do potrzeb ON w budynku służącym rehabilitacji społecznej i zawodowej, w ramach prowadzenia przez Stowarzyszenie „Dobry Dom” Zakładu Aktywności Zawodowej dla osób z niepełnosprawnością (Realizator: Stowarzyszenie „Dobry Dom” – realizacja w 2021 r.).

Wykonanie robót budowlanych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

6) Remontu Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego im. Krystyny Rajtar (OREW), prowadzącego działania edukacyjne, terapeutyczne, opiekę medyczną, zajęcia psychologiczne i logopedyczne, integrację sensoryczną, hipoterapię i wieloprofilową, ciągłą rehabilitację dla dzieci i młodzieży (Realizator: Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną, Koło w Jarosławiu – realizacja w 2021 r.).

Beneficjenci wnioskowali o dofinansowanie w łącznej kwocie 2028,3 tys. zł, a zgodnie z zawartymi umowami otrzymali 1562,1 tys. zł. Łączny koszt sześciu realizowanych projektów poniesiony w latach 2019–2021 wyniósł 3754,1 tys. zł, z czego 1562,1 tys. zł (41,6%) stanowiło dofinansowanie udzielone przez samorządy wojewódzkie, ze środków PFRON przekazanych wg algorytmu.

### Dokumentowanie ponoszonych wydatków

Badaniem objęto łącznie 21 dowodów księgowych o wartości 3350 tys. zł, co stanowi 89,2% wartości skontrolowanych projektów. W czterech z sześciu objętych kontrolą projektach analiza dowodów księgowych dotyczących realizowanych inwestycji wykazała, że dowody były kompletne i zawierały dane, o których mowa w art. 21 ustawy o rachunkowości. Ewidencja księgowa dla projektów była wyodrębniona, a dowody księgowe opisywane były w sposób pozwalający zweryfikować prawidłowość sprawozdań oraz zapobiec wielokrotnemu rozliczaniu tych samych wydatków w ramach różnych projektów.

W jednym projekcie faktury związane z realizowanym zadaniem przez Stowarzyszenie Karuzela, dokonywano płatności faktur wystawionych w związku z realizacją zadania przed protokolarnym odbiorem robót budowlanych, co było niezgodne z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami tych robót i mogło utrudnić ewentualne dochodzenie roszczeń ze strony Stowarzyszenia w przypadku stwierdzenia nierzetelnego ich wykonania. Dodatkowo w jednym z projektów – realizowanym przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego – opisywano dowody księgowe z naruszeniem zasad realizacji zadania.

Koszty podane w rozliczeniach środków otrzymanych z samorządu wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej, objęte kontrolą zadania nie były dotowane ze środków niewykazanych w umowach i sprawozdaniach, a pięciu z sześciu realizatorów projektów prawidłowo wniosło wkład własny.

Jeden z realizatorów, pomimo faktu, że nie dysponował środkami w deklarowanej wysokości stanowiących wkład własny na dzień złożenia oferty, złożył pisemne, niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie, o zabezpieczeniu przedmiotowych środków.

Pięć z sześciu skontrolowanych projektów zostało zakończone, prace zostały odebrane, a środki ostatecznie rozliczone. W jednym z projektów realizowanym przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego, zgodnie z harmonogramem czas jego realizacji przewidziany został na lata 2021–2023, a do dnia zakończenia kontroli (30 września 2021 r.) rozliczono jego pierwszy etap.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku oględzin obiektów objętych robotami budowlanymi, przeprowadzonych przez kontrolerów na podstawie art. 39 ustawy o NIK, a także na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej projektów będącej w posiadaniu realizatorów stwierdzono, że obiekty służyły rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych oraz osiągnięto przewidywane w umowach efekty realizacji zadania dla osób niepełnosprawnych. Dodatkowo stwierdzono, że cel dofinansowań został osiągnięty (m.in. dostosowano sale terapeutyczne do potrzeb osób niepełnosprawnych, wybudowano windę, przeprowadzono remonty).

Faktyczne wykonanie projektów

### Przykłady

**Stowarzyszenie Karuzela** – Oględziny miejsca realizacji robót budowlanych, dokonane przez kontrolera, potwierdziły, że na pierwszym piętrze budynku przy ul. Starokrakowskiej 135 w Radomiu znajduje się: szkoła podstawowa z oddziałami terapeutycznymi, integracyjnymi i specjalnymi dla uczniów m.in.: z autyzmem, zespołem Aspergera, ADHD; sale przeznaczone dla edukacji przedszkolnej (do przedszkola mogły być przyjmowane również dzieci niepełnosprawne); sala wielofunkcyjna przeznaczona m.in. dla osób niepełnosprawnych.

**Urząd Miasta i Gminy Żerków** – Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny przebudowanego obiektu potwierdziły wykonanie zasadniczych robót budowlanych. W budynku zlokalizowano siedziby Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żerkowie oraz Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy Żerków. W budynku zastosowano drzwi o szerokości w świetle 0,9 m, a główne ciągi komunikacyjne nie posiadały przeszkód utrudniających poruszanie osób z niepełnosprawnościami. Na każdej kondygnacji znajdowała się toaleta dla osób z niepełnosprawnościami wyposażona w muszlę ustępową, barierki wspomagające oraz umywalkę. W głównych ciągach komunikacyjnych budynku nawierzchnia podłóg wykonana była z płytek kwarcytowych, salek z materiału PCV, a łazienek z gresu nieutrudniających poruszanie się osobom z niepełnosprawnościami.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy zadania realizowane przez samorzady wojewódzkie skutecznie wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a osiągnięte efekty miały trwały charakter?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy środki Funduszu ustalano i przekazywano w sposób umożliwiający skuteczną realizację zadań?</li><li>2. Czy sprawowano efektywny nadzór i kontrolę nad realizacją zadań?</li><li>3. Czy prawidłowo zlecano i dotowano zadania oraz osiągnięto zakładane cele?</li><li>4. Czy legalnie i gospodarnie wykorzystano środki Funduszu?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	5. Czy beneficjenci prawidłowo i rzetelnie wykonali dotowane projekty i uzyskali zakładane rezultaty?
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolą objęto 25 jednostek, w tym Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pięć jednostek realizujących zadania samorządów województw z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz 19 beneficjentów wsparcia.  Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none"><li>– Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;</li><li>– pięciu jednostkach samorządów województw oraz dwóch jednostkach samorządów gmin, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności;</li><li>– 17 organizacjach pozarządowych, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 1 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.</li></ul>
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2019–2021. Dla realizacji celów kontroli mogły być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego. Czynności kontrolne przeprowadzono od dnia 11 lutego 2022 r. do dnia 30 września 2022 r.
<b>Stan realizacji wniosków pokontrolnych</b>	W wyniku realizacji kontroli nr P/22/032 opracowano i przekazano 25 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 60 wniosków pokontrolnych, z których 37 zostało zrealizowanych, a 23 pozostaje w trakcie realizacji.  Do trzech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 28 zastrzeżeń, z tego pięć uwzględniono w całości, siedem uwzględniono w części, a 16 oddalono.
<b>Finansowe rezultaty kontroli</b>	W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe skutki nieprawidłowości w wysokości 11 747 tys. zł oraz korzyści finansowe w wysokości 966,7 tys. zł.  W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz cztery Delegatury NIK.

Lp.	Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	PFRON	Krzysztof Michałkiewicz
		Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie	Aleksander Kornatowski
		Fundacja „Praca dla Niewidomych”	Piotr Konczewski
		Stowarzyszenie Otwarte Drzwi	Marta Perkowska
		Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawności Intelektualną	Monika Zima-Parjaszewska
		Fundacja „Ruszyć z Kopyta”	Karolina Popławksa, Anna Klepacka
		Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego	Monika Jagodzińska
		Stowarzyszenie Karuzela	Sylwia Waśkiewicz
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski
		Bytomskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej	Teresa Brodziak
		Fundacja „Nadzieja-Dzieci”	Wiesław Okoński
		Stowarzyszenie FELICITAS Kreacja Rzeczywistości	Renata Mędrzak-Modusiak
3.	Delegatura NIK w Poznaniu	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu	Grzegorz Grygiel
		Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej w Pile	Mieczysław Augustyn
		Fundacja Mydzieciom	Karolina Monika Torońska
		Urząd Miasta i Gminy Żerków	Michał Surma
		Zakład Aktywności Zawodowej „Promyk”	Kinga Hyżorek
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi	Katarzyna Maciołek
		Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”	Tomasz Musielski
		Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych	Agnieszka Niedźwiedzka
		Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Oddział Łódź	Jolanta Kurylak-Osińska
5.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie	Jerzy Jęczmienionka
		Stowarzyszenie „Dobry Dom”	Marek Piechuta
		Stowarzyszenie „Radość” w Dębicy	Jan Ciołczyk
		Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Jarosławiu	Mariusz Mituś

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	W formie opisowej	Obliczono i dokonywano podziału środków według algorytmu dla samorządów województw. Terminowo przekazywano środki Funduszu na realizację ustawowych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.	W niewystarczającym stopniu sprawowano kontrole nad wydatkowaniem środków według algorytmu przekazywanych samorządom województw. Nie przeprowadzano kontroli kompleksowych, problemowych i sprawdzających. W sposób wadliwy i opieszale podejmowano działania w sprawie zwrotu środków. Termin wypłaty zaliczek w styczniu danego roku utrudniał bieżące finansowanie realizowanych przez samorządy województw zadań. Zaliczki każdorazowo powiększano o koszty obsługi na realizację zadań, przed ich faktycznym poniesieniem. Nie weryfikowano czy środki przekazane samorządom województw na pokrycie kosztów obsługi zostały faktycznie poniesione na ten cel.
2.	Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie	W formie opisowej	Ustalano i przekazywano środki na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Ponocono faktyczne koszty obsługi zadań realizowanych ze środków PFRON w limicie 2,5%. Dotowano zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz roboty budowlane, a ich realizacja pozwalała częściowo osiągnąć zakładane efekty. Dotowano tworzenie i działanie ZAZ. Przeprowadzano kontrole zewnętrzne i wewnętrzne w obszarze rehabilitacji zawodowej i społecznej.	Nie przestrzegano części wymogów formalnych związanych z dofinansowaniem tworzenia i działania ZAZ oraz robót budowlanych. Procedowano wnioski o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ, w przypadku ich nieterminowego uzupełnienia przez wnioskodawcę. Nieterminowo powiadamiano wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ. Nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w 2019 r. Nie zawierano prawidłowych danych w rozliczeniach dotacji z realizacji zadań publicznych.
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Negatywna		Nie zapewniono przechowywania w Urzędzie dokumentacji prowadzonych spraw. Zarząd na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych zawarł sześć umów na łączną kwotę 5 962,0 tys. zł. Marszałek nie zapewnił równego traktowania zakładów aktywności zawodowej, gdyż ustalono dofinansowanie działalności ze środków budżetu województwa na poziomie od 0 do 3,43% kosztów działalności ZAZ. Nie poddano opiniowaniu Rady aktualizacji Wojewódzkiego programu wyrobywania szans. W Programie tym nie określono mierzalnych wskaźników stopnia realizacji celów, rozliczalności tych wskaźników oraz wartości początkowych, a także nie monitorowano realizacji tego Programu.



4.	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu	W formie opisowej	Dofinansowywano koszty tworzenia i działania ZAZ. Zlecano i dotowano zadania publiczne. Osiągnięto zakładane cele. Przestrzegano zasad przekazywania środków beneficjentom.	Nie sformułowano, w Programie na lata 2014–2020, w sposób mierzalny zakładanych wskaźników realizacji poszczególnych celów i zadań. Opracowano Program na lata 2021–2025 z blisko rocznym opóźnieniem. Wystąpiły przypadki przewlekłego procesu zatwierdzania rozliczeń dotowanych zadań zleczonych i nieterminowego przekazywania wojewodzie wniosków ośrodków ubiegających się o uzyskanie wpisu do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe. Prowadzono niekompletne procedury wewnętrzne w zakresie nadzoru i kontroli wydatkowania środków.
5.	Regionálne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi	W formie opisowej	Dofinansowywano koszty tworzenia i działania ZAZ. Zlecano i dotowano zadania publiczne. Osiągnięto zakładane cele. Przestrzegano zasad przekazywania środków beneficjentom.	Nie opracowywano i nie przedstawiano Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności. Zapisy księgowo nie prezentowały wartości spójnych ze sprawozdawczością przekazywaną do PFRON. Przygotowywano projekty uchwał Sejmiku Województwa Łódzkiego z niewłaściwą podstawą prawną. Nieterminowo zawierano aneksy do umów na dofinansowanie ZAZ.
6.	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie	W formie opisowej	Dofinansowywano koszty tworzenia i działania ZAZ. Zlecano i dotowano zadania publiczne. Osiągnięto zakładane cele. Przestrzegano zasad przekazywania środków beneficjentom.	
7.	Fundacja „Praca dla Niewidomych”	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane w umowie efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconego zadania publicznego.	Nie zamknięto ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 12 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 uor.
8.	Stowarzyszenie Otwarte Drzwi	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ.	Stwierdzono braki formalne w części IPR i ich aktualizacjach. Nie sporządzano korekt dowodów księgowych zgodnie z uor.
9.	Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną	Pozytywna	Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleczonych zadań publicznych.	
10.	Fundacja „Ruszyć z Kopyta”	W formie opisowej	Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleczonych zadań publicznych.	Poniesiono wydatek po terminie zawartym w umowie. Nie oznakowano materiałów wytworzonych w ramach dotowanego zadania publicznego stosownym logotypem oraz informacją o współfinansowaniu zadania.
11.	Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego	W formie opisowej	Wykonano dotowane projekty i roboty budowlane. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleczonych zadań publicznych.	Nieterminowo dokonano zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Nieterminowo złożono sprawozdania. Nie opisywano w sposób prawidłowy dokumentów księgowych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Stowarzyszenie Karuzela	W formie opisowej	Wykonano dotowane projekty i roboty budowlane. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	Poniesiono wydatek po terminie zawartym w umowie. W części dowodów księgowych dokonywano niepełnych opisów wskazujących przeznaczenie poniesionego wydatku. Część dowodów księgowych opłacono przed protokołarnym odbiorem robót budowlanych.
13.	Bytomskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Prowadzone zajęcia rehabilitacyjne były prawidłowo dokumentowane, trwały 60 minut. Środki z ZFA wydatkowane na cele określone w rozporządzeniu w sprawie ZAZ	IPR były opracowywane bez udziału osób niepełnosprawnych. W Regulaminie Pracy Rady Programowej ZAZ zawarto uregulowanie, że Dyrektor i Rada (działając wspólnie) opracowują i zatwierdzają IPR. W IPR nie podano terminów oceny postępów w realizacji IPR oraz osób odpowiedzialnych za realizację IPR
14.	Fundacja „Nadzieja-Dzieci”	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ.	Dokonano wydatku niezwiązanego z zadaniami określonymi w rozporządzeniu w sprawie ZAZ.
15.	Stowarzyszenie FELICITAS Kreacja Rzeczywistości	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt. Uzyskano zakładane umowy efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconego zadania publicznego.	Stwierdzono błędy formalne w sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego w zakresie dotyczącym wkładu własnego. Ujęcie w ewidencji księgowej części faktur niedotyczących dotowanego projektu.
16.	Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ.	Część dowodów księgowych nie spełniała wymogów określone w art. 21 i art. 22 uor. Podano nierzetelne dane w sprawozdawczości z działalności ZAZ.
17.	Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowane roboty budowlane. Uzyskano zakładane w umowie efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków.	Braki formalne w części IPR i ich aktualizacjach. Złożono oświadczenie dotyczące posiadania środków na sfinansowanie kosztów realizacji zadania publicznego odbiegające od stanu faktycznego.
18.	Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Oddział Łódź	W formie opisowej	Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	Nie dokonano aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości zgodnie z wymogami określonymi w: art. 10 ust.1 pkt 3 lit. c; art. 10 ust. 2; art. 21 ust. 1a uor. Niewłaściwie zafakturowano wykonanie części usług.
19.	Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej w Pile	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ.	W IPR nie zalecano zajęć rehabilitacyjnych w określonym przepisami, minimalnym dziennym wymiarze czasu.
20.	Fundacja Mydzieciom	W formie opisowej	Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	

## ZAŁĄCZNIKI

21.	Urząd Miasta i Gminy Żerków	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowane roboty budowlane. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków.	Nie uwzględniano w końcowej ocenie efektów rehabilitacji ZAZ ewentualnych przeszkód dotyczących sprawności społecznej ocenianych pracowników.
22.	Zakład Aktywności Zawodowej „Promyk”	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ.	
23.	Stowarzyszenie „Dobry Dom”	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowane projekty i roboty budowlane. Uzyskano zakładane w umowie efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	
24.	Stowarzyszenie „Radość” w Dębicy	W formie opisowej	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowane projekty. Uzyskano zakładane w umowie efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	Nie opisywano w sposób prawidłowy dokumentów księgowych. Nie dokonano aktualizacji części IPR o uwagi zawarte w rocznych ocenach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.
25.	Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Jarosławiu	Pozytywna	Utworzono i prowadzono ZAZ. Wykonano dotowany projekt i roboty budowlane. Uzyskano zakładane efekty. Przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zleconych zadań publicznych.	

\*)pozytywna/negatywna/w formie opisowej

### 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

#### Zadania samorządów województw

Na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji Prezes Zarządu PFRON przekazuje środki Funduszu m.in. samorządom wojewódzkim na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy – według algorytmu.

#### Algorytm przekazywania środków PFRON

Algorytm ten powinien uwzględniać w szczególności liczbę mieszkańców, liczbę osób niepełnosprawnych i liczbę uczestników funkcjonujących warsztatów terapii zajęciowej w powiecie oraz kwotę przewidzianą w planie finansowym Funduszu na dany rok na realizację przez samorządy zadań, kwotę zobowiązań finansowanych ze środków Funduszu z tytułu realizacji umów zawartych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, dla którego jest obliczana wysokość środków (art. 48 ust. 3 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 48a ust. 1 ww. ustawy środki Funduszu nie mogą zostać przeznaczone na realizację celów, zadań i wydatków w części w jakiej zostały sfinansowane w ramach pomocy udzielonej z innych środków publicznych.

#### Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych

Rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ust. 1 ustawy o rehabilitacji). Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy (art. 8 ust. 1). Do realizacji tego celu, niezbędne jest:

- 1) dokonanie oceny zdolności do pracy;
- 2) prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia;
- 3) przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia;
- 4) dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie;
- 5) określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy.

Rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym (art. 9 ust. 1). Jest to realizowane przede wszystkim przez:

- 1) wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej;
- 2) wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych;
- 3) likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji;
- 4) kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Rozporządzenie w sprawie algorytmu (§ 2 pkt 1) wskazuje, że środki przekazane według algorytmu samorządom wojewódzkim mogą służyć realizacji zadań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 36 ustawy o rehabilitacji.

Przesłanki do otrzymania wsparcia ze środków PFRON na roboty budowlane

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji zadaniem samorządu województwa jest dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów. W rozporządzeniu w sprawie robót budowlanych zostały określone zadania samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Funduszu oraz warunki i tryb dofinansowywania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. Dofinansowanie ww. zadania, może być przyznane przedsiębiorcom albo podmiotom niebędącym przedsiębiorcami, prowadzącym działalność w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie robót, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) są właścicielami nieruchomości lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości albo byli przez okres co najmniej jednego roku przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie robót i są nadal posiadaczami części lub całości nieruchomości;
- 2) udokumentują posiadanie środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem;
- 3) przedstawią pozwolenie na budowę lub zgłoszenie przewidziane w przepisach prawa budowlanego (§ 5 rozporządzenia w robót budowlanych).

Ponadto zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia dofinansowanie robót nie może być przyznane podmiotom, które: mają zaległości w terminowym regulowaniu wymagalnych zobowiązań wobec Funduszu lub były w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku stroną umowy zawartej z Funduszem i rozwiązanej z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu; w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku uzyskały dofinansowanie robót ze środków Funduszu będących w dyspozycji samorządu województwa, dotyczące obiektu objętego tym wnioskiem.

Zgodnie § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu, środki przekazane według algorytmu samorządom wojewódzkim mogą służyć realizacji zadań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 6 ustawy o rehabilitacji, tj. dofinansowaniu kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej. Art. 29 ustawy o rehabilitacji wskazuje, że status zakładu aktywności zawodowej może uzyskać, dla wyodrębnionej jednostki, gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych jeśli spełni n.w. warunki:

Status zakładu aktywności zawodowej

- 1) co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w tej jednostce stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy:

## ZAŁĄCZNIKI

- a) zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,
  - b) zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa działająca przy warsztacie terapii zajęciowej, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej;
- 2) obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy:
    - a) odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy,
    - b) uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higienicznosanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich;
  - 3) jest zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne;
  - 4) przeznacza uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności;
  - 5) uzyska pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej, z wyjątkiem przypadku, gdy organizatorem jest powiat.

Szczegółowe sposób, tryb i warunki tworzenia, finansowania i działania zakładów aktywności zawodowej; czas pracy i rehabilitacji osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności; oraz sposób tworzenia i wykorzystywania zakładowego funduszu aktywności określone zostały w rozporządzeniu w sprawie ZAZ.

### Zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym

Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane także ze środków Funduszu przez fundacje oraz organizacje pozarządowe na zlecenie samorządu województwa (art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji). Zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji ze środków PFRON mogą być zlecane do realizacji m.in. następujące rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej:

- 1) prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek;
- 2) organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych-aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby;
- 3) organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy (...) ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących procesu integracji osób niepełnosprawnych (...), zwiększania ich aktywności życiowej i zaradności osobistej oraz niezależności ekonomicznej, (...);
- 4) prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przysługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych;
- 5) prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć;
- 6) organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy, w szczególności przez:

## ZAŁĄCZNIKI

- a) doradztwo zawodowe,
- b) przygotowanie i wdrożenie indywidualnego planu drogi życiowej i zawodowej,
- c) prowadzenie specjalistycznego poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, mających na celu przygotowanie do aktywnego poszukiwania pracy i utrzymania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych;
- 9) organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych wspierających ich aktywność w tych dziedzinach;
- 10) promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego;
- 11) prowadzenie kampanii informacyjnych na rzecz integracji osób niepełnosprawnych i przeciwdziałaniu ich dyskryminacji;
- 12) opracowywanie lub wydawanie publikacji, wydawnictw ciągłych oraz wydawnictw zwartych, stanowiących zamkniętą całość;
- 13) świadczenie usług wspierających, które mają na celu umożliwienie lub wspomaganie niezależnego życia osób niepełnosprawnych, w szczególności usług asystencji osobistej.

Część ww. zadań koresponduje z zadaniami PFRON finansowanymi na podstawie przepisów zawartych bezpośrednio w ustawie o rehabilitacji. Przykładowo:

- na podstawie art. 11 w zw. z art. 35a ust. 1 pkt 6a ustawy o rehabilitacji PFRON finansuje za pośrednictwem samorządów powiatowych wydatki na instrumenty lub usługi rynku pracy na rzecz osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu. Obejmuje to m.in.: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych; badania lekarskie lub psychologiczne (art. 11 ust. 2). Zadania te mogą pokrywać się z zadaniami realizowanymi na podstawie ww. pkt. 6;
- na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o rehabilitacji PFRON dofinansowuje koszty szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>60</sup>. Samorządy powiatowe ze środków Funduszu dofinansowują usługi tłumacza migowego lub tłumacza-przewodnika na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f ustawy o rehabilitacji. Koresponduje to z zadaniem realizowanym na podstawie pkt. 8 omawianego wykazu;
- zadania wymienione w pkt. 7 i 7a wykazu obejmujące zakup, szkolenie i utrzymanie psów asystujących uzupełniają refundację kosztów wydania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących finansowaną na podstawie art. 20b ustawy o rehabilitacji;
- prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek wymienione w pkt 1 wykazu może dotyczyć szeregu zadań finansowanych bezpośrednio na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji. Między innymi ze środków Funduszu samorządy powiatowe dofinansowują koszty tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej (art. 35a ust. 1 pkt 8), a samorządy wojewódzkie koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej (art. 35 ust. 1 pkt 6).

<sup>60</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1824, ze zm.

### Fundacje i organizacje pozarządowe

Tak jak to wskazano powyżej, zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane także na zlecenie samorządu przez fundacje oraz organizacje pozarządowe. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi;
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia – z zastrzeżeniem m.in. partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne.

Ponadto na podstawie art. 3 ust. 3 działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami (...) które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji, do zlecenia zadań objętych kontrolą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego. W rozdziale II tej ustawy omówiono prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych. Według art. 3 ust. 1, działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Wykaz sfery zadań publicznych podany w art. 4 ust. 1 pkt 7 wymienia m.in. działalność na rzecz osób niepełnosprawnych. Działalność statutowa organizacji korzystających ze wsparcia PFRON powinna być społecznie użyteczna i dotyczyć działań na rzecz osób niepełnosprawnych wykazanych w omówionym wcześniej § 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji. Pojęcie działalności społecznie użytecznej zostało wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo w ramach analizy art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>61</sup>. Działalność ta powinna być przydatna z punktu widzenia interesu ogólniejszego niż partykularny interes

<sup>61</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2167, ze zm.



założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a także członków organizacji o charakterze korporacyjnym<sup>62</sup>. Stanowisko takie potwierdza też art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, określający zasady uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego. Niezbędnym tego warunkiem jest m.in. prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Ponadto art. 20 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego stanowi, że w przypadku stowarzyszenia działalność pożytku publicznego nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz jego członków.

Na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji PFRON udziela wsparcia w formie przewidzianej w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Przepis ten dotyczy wsparcia realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie. Zgodnie art. 11 ust. 2 ww. wsparcie to odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert<sup>63</sup>. Według art. 16 ust. 1 ww. ustawy organizacje pozarządowe przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego zobowiązują się do wykonania go w zakresie i na zasadach określonych w umowie, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego. Według art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych umowa powinna określać m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania. Ustawa o działalności pożytku publicznego zobowiązuje m.in. do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację takiej umowy (art. 16 ust. 5). Z realizacji zadania określonego w umowie sporządzone jest sprawozdanie w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego (art. 18 ust. 1 udppw). Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy (art. 18 ust. 2 udppw). Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne może dokonać kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: stopnia jego realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na zadanie, prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem (art. 17 udppw).

Zasady współpracy między organami administracji publicznej prowadzącymi działalność w sferze zadań publicznych, a organizacjami pozarządowymi (i z nimi zrównanymi) określono w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Są to: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zasada jawności

Otwarte konkursy ofert

<sup>62</sup> Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2002, s. 60–62; H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Łomianki 2001, s. 47–48; wyrok NSA w Lublinie z dnia 8 lutego 1994 r., SA/Lu 1321/93, M. Pod. 1994, nr 8, poz. 240; uchwała SN z dnia 2 lutego 1994 r., III CZP 183/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 137).

<sup>63</sup> Lub w innych trybach przewidzianych ustawą dla okoliczności, które w tym wypadku nie mają zastosowania.

gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m.in. przez podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa (pkt 3 lit. a) oraz upublicznienie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja (pkt 8).

### Nadzór nad realizowanymi zadaniami

Wykonanie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji nadzoruje Pełnomocnik będący sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Nadzór ten jest wykonywany przez: koordynację realizacji zadań wynikających z ustawy oraz inicjowanie lub przeprowadzanie kontroli realizacji zadań wynikających z ustawy (art. 34 ust. 2 ww. ustawy).

Sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazanych na realizację zadań określonych ustawą o rehabilitacji należy do zadań Zarządu PFRON (art. 51 ust. 3 pkt 6). Rozporządzenie Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stanowi w § 3, że kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków oraz zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ponadto na podstawie art. 17 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny jego realizacji, w szczególności w zakresie:

- 1) stopnia realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

### Organizacje pożytku publicznego

Organizacje pożytku publicznego stanowią wyodrębnioną grupę podmiotów którą obowiązują szczególne przepisy mające przede wszystkim zwiększyć przejrzystość ich działalności. Związane to jest m.in. z prawem otrzymywania jednoprocentowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych. Dodatkowe wymagania ustanawia przede wszystkim art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego, stanowiący m.in., że organizacja pożytku publicznego ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru. Organizacja pożytku publicznego prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. W przypadku stowarzyszeń działalność ta nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia. Działalność gospodarczą organizacja pożytku publicznego może prowadzić wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego. Na tą działalność ma być przeznaczana nadwyżka przychodów nad kosztami.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1934).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).
11. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 937).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 560).
14. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2061).
15. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2054).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
13. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych
14. Marszałkowie województw

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### Minister Rodziny i Polityki Społecznej

BKA-II.081.12.1.2023.IK  
Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/22/032 pn. *Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw*, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 21 lutego 2023 r., znak: KPS.430.10.2022.

Ministerstwo zapoznało się z wnioskami pokontrolnymi sformułowanymi w Informacji o wynikach kontroli i w zakresie rekomendowanych zmian legislacyjnych zostanie przeprowadzona dogłębna analiza w zakresie możliwości ich wprowadzenia.

Jednocześnie, należy zaznaczyć, że nie można się zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w Informacji, iż skuteczność aktywizacji zawodowej prowadzonej przez zakłady aktywności zawodowej, pomimo wzrostu ich liczby oraz wzrostu liczby uczestników ZAZ, była niewielka, bowiem z osób niepełnosprawnych, które były w nich zatrudnione, tylko około 2% w skali kraju podjęło zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Faktycznie, biorąc pod uwagę wyłącznie przechodzenie pracowników ZAZ na otwarty rynek pracy mogłoby się wydawać, że skuteczność rehabilitacji zawodowej w ZAZ nie jest wysoka. Jednakże zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.), rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego. Zatem skuteczność rehabilitacji zawodowej nie może być oceniana jedynie na podstawie jednego wskaźnika, jakim jest przejście z rynku chronionego na rynek otwarty, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy ustawy nie wskazują na ukierunkowanie zakładów aktywności zawodowej na działania mające na celu doprowadzenie niepełnosprawnych pracowników zakładu na otwarty rynek pracy. W wielu przypadkach efektem rehabilitacji zawodowej w ZAZ jest rzeczywiście przejście na otwarty rynek pracy lub do zakładu pracy chronionej, ale często zatrudnienie w ZAZ dla osób niepełnosprawnych z największymi deficytami i niepełnosprawnościami sprzężonymi jest docelowym miejscem pracy. Pomimo podejmowanych działań rehabilitacyjnych dla wielu osób nie będzie możliwości znalezienia innego miejsca pracy. Dla tych osób utrzymanie zatrudnienia w ZAZ stanowi już skuteczną rehabilitację zawodową.

Z wyrazami szacunku  
z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej  
Stanisław Szwed  
Sekretarz Stanu  
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KPS.430.10.2022

Warszawa, 30 marca 2023 r.

### OPINIA Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 marca 2023 r. do informacji o wynikach kontroli  
*P/22/032 Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw.*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację o podjęciu przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej analiz w zakresie realizacji rekomendowanych przez NIK zmian legislacyjnych.

Izba podziela przedstawiony w stanowisku Ministra pogląd, że pomimo podejmowanych działań rehabilitacyjnych dla części uczestników zakładów aktywności zawodowej (ZAZ) nie będzie możliwości znalezienia innego miejsca pracy głównie ze względu na występujące u nich deficyty i niepełnosprawności sprzężone, które w sposób istotny utrudniają im podjęcie zatrudnienia u innego pracodawcy. Jednak, w ocenie NIK, samo utrzymanie zatrudnienia uczestników w ZAZ nie świadczy o skutecznej rehabilitacji zawodowej – tak jak to podano w stanowisku Ministra. Miarą skuteczności prowadzonej przez zakłady rehabilitacji zawodowej powinno być bowiem doprowadzenie do zwiększonej fluktuacji zatrudnienia wynikającej z przejścia uczestników ZAZ na otwarty rynek pracy, co pozwoliłoby objąć rehabilitacją zawodową większą liczbę osób. Zgodnie z ustawową definicją<sup>2</sup> rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy, a jednym z niezbędnych działań do realizacji celów rehabilitacji zawodowej jest przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia<sup>3</sup>. W przypadku ZAZ, przepis ten został doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej<sup>4</sup>, którego przepisy nakładają na kierowników zakładów oraz działające w nich zespoły programowe m.in. obowiązek dokonania oceny możliwości i opracowania planów zatrudnienia uczestników u innego pracodawcy<sup>5</sup>, a na ich podstawie wspierania uczestników w poszukiwaniu odpowiedniego miejsca pracy (§ 13 ust. 7 i 8 rozporządzenia w sprawie ZAZ). Taka konstrukcja przepisów sytuuje zatem ZAZ, jako jeden z etapów rehabilitacji zawodowej pomiędzy brakiem zatrudnienia, a podjęciem zatrudnienia u innego pracodawcy. Tym samym miarą skuteczności prowadzonej przez zakłady rehabilitacji zawodowej powinno być uzyskanie zatrudnienia u innego pracodawcy. Tymczasem zaledwie około 2% ogółu osób zatrudnionych w ZAZ podejmowało zatrudnienie na otwartym rynku pracy, co wskazuje, że działania wynikające z przywołanych wyżej przepisów nie są skuteczne, tak jak podano w informacji o wynikach kontroli.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.) – dalej: ustawa o rehabilitacji.

<sup>3</sup> Art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1934 – dalej: rozporządzenie w sprawie ZAZ.

<sup>5</sup> Dot. uczestników, którzy osiągnęli wystarczający poziom sprawności.