



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.01.2022

Pani
Katarzyna Maciołek
Dyrektor
Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, ul. Snycerska 8, 91-302 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Maciołek, dyrektor, od 2 września 2021 r. ¹
	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Katarzyna Maciołek, p.o. dyrektora, od 1 kwietnia 2021 r. do 1 września 2021 r. Ewa Marciniak, I z-ca dyrektora, od 8 lipca 2020 r. do 31 marca 2021 r. Anna Mroczek, dyrektor, od 27 lipca 2019 r. do 7 lipca 2020 r. Ewa Marciniak, p.o. dyrektora, od 10 czerwca 2019 r. do 26 lipca 2019 r. Anna Mroczek, dyrektor, od 6 maja 1999 r. do 9 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Ustalanie i przekazywanie środków na realizację zadań. Dotowanie zadań oraz osiąganie zakładanych celów. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Magdalena Łysek, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/42/2022 z 11 marca 2022 r. Magdalena Walicka - Bał, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/57/2022 z 25 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2, 23-28)

¹ Dalej: Dyrektor.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi⁴ wspierało rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a osiągane efekty miały trwały charakter. RCPS w sposób właściwy zlecało i dotowało zadania na rzecz osób niepełnosprawnych, dokonywało stałych analiz, na bieżąco monitorowało zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje wsparcia, a także przygotowywało umowy z beneficjentami w sposób zapewniający możliwość sprawowania skutecznego nadzoru i kontroli nad realizowanymi zadaniami. W latach 2019-2021 dofinansowano koszty działania ośmiu zakładów aktywności zawodowej (ZAZ) na łączną kwotę 25 454,22 tys. zł. Nastąpiło zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZAZ o 36,28% (z 226 osób w 2019 r. do 308 w 2021 r.), a 46 osób niepełnosprawnych opuściło ZAZ i znalazło zatrudnienie poza zakładem aktywności zawodowej. W ramach zadania pn. dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, zrealizowano 34 inwestycje, na łączną kwotę 12 066,5 tys. zł. Ponadto dofinansowano - w łącznej kwocie 365,59 tys. zł - 20 zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowanych przez fundacje i organizacje pozarządowe o zasięgu regionalnym. Zadaniami tymi objęto łącznie 3193 osoby niepełnosprawne (99,9% planowanych). W latach 2019-2021 RCPS prawidłowo ustalało i gospodarnie wykorzystywało środki PFRON, a prowadzenie ewidencji księgowej umożliwiało identyfikację kosztów obsługi tych środków.

Przy realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej przez RCPS stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- RCPS nieracjonalnie długo weryfikowało i rozliczało sprawozdania roczne składane przez organizatorów zakładów aktywności zawodowej. Do dnia zakończenia kontroli rozliczono zaledwie 16% przekazanych w latach 2019-2021 środków PFRON. W zakresie procesów rozliczania tych środków w RCPS nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza;
- RCPS nierzetelnie, tj. z błędną podstawą prawną przygotowywało projekty uchwał Sejmiku WŁ w sprawie określenia zadań Samorządu WŁ finansowanych ze środków PFRON;
- Wszystkie badane aneksy do umów na dofinansowanie ZAZ zostały zawarte po terminie wskazanym w § 3 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej*⁵;
- RCPS nie opracowywało i nie przedstawiało Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych informacji o prowadzonej działalności, co było niezgodne z postanowieniami art. 35 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*⁶;
- Salda księgowe wykazane na kontach analitycznych były niezgodne z wysokością otrzymanych oraz przekazanych według algorytmu środków PFRON i niespójne ze sprawozdawczością przekazywaną do Funduszu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: RCPS.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1934. Dalej: rozporządzenie w sprawie ZAZ.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm. Dalej: *ustawa o rehabilitacji*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Ustalanie i przekazywanie środków na realizację zadań

Zadania samorządu województwa łódzkiego określone ustawami w zakresie polityki społecznej, w tym realizowane na podstawie art. 35 *ustawy o rehabilitacji* wykonywała wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej - Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi (dalej RCPS), powołane uchwałą nr VII/61/99 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 30 marca 1999 r.⁸ Nadzór nad działalnością RCPS sprawował Zarząd Województwa Łódzkiego (dalej Zarząd WŁ) na mocy § 5 ww. uchwały i § 1 ust. 8 uchwały nr 1004/18 Zarządu WŁ z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego RCPS w Łodzi⁹.

1.1 Wojewódzka Społeczna Rada ds. osób niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

Od 2003 r. działała Wojewódzka Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych¹⁰ (dalej Rada lub WSRdsON), która inspirowała przedsięwzięcia zmierzające do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (dalej ON) oraz realizacji ich podstawowych praw; opiniowała projekty wojewódzkich programów działań na rzecz ON i oceniała ich realizację, a także opiniowała projekty uchwał i programów przyjmowanych przez Sejmik Województwa Łódzkiego (dalej Sejmik WŁ) pod kątem ich skutków dla ON. W skład Rady wchodziły osoby spełniające wymagane przepisami warunki. Rada nie powoływała stałych lub doraźnych zespołów problemowych w celu opracowania projektów lub opinii, natomiast w 2019 r. powołano trzech ekspertów z głosem doradczym w celu wzmocnienia działania Rady, szczególnie w zakresie inspirowania innowacyjnych przedsięwzięć podejmowanych na rzecz ON na terenie województwa łódzkiego. Przedstawiciele RCPS oraz przewodniczący WSRdsON zostali powołani także w skład zespołu roboczego do spraw opracowania Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej 2030.

Zgodnie z § 6 Zarządzenia 25/2003 Marszałka Województwa Łódzkiego (dalej Marszałek WŁ) z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie powołania członków WSRdsON, obsługę merytoryczną i administracyjną funkcjonowania Rady sprawowało RCPS.

Prezydium Rady nie przygotowywało corocznych sprawozdań z działalności Rady, wbrew § 4 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych¹¹, a posiedzenia formalne Rady (w siedzibie RCPS) odbywały się tylko dwa razy w roku, co było niezgodne z § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia, który stanowi, że „posiedzenia wojewódzkiej (...) rady odbywają się co najmniej raz na kwartał”. 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

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zmieniona uchwałą nr XIX/237/2000 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2000 r.

⁹ Uchwała nr 895/21 Zarządu WŁ z dnia 16 września 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.

¹⁰ Powołana zarządzeniami Marszałka Województwa Łódzkiego: 25/2003 z dnia 12 sierpnia 2003 r.; 46/07 z dnia 27 sierpnia 2007 r.; z dnia 6 września 2011 r.; zm. 85/13 z dnia 15 listopada 2013 r.; zm. 66/14 z dnia 31 października 2014 r.; zm. 53/15 z dnia 29 września 2015 r.; zm. 47/17 z dnia 23 czerwca 2017 r.; 71/18 z dnia 11 września 2018 r. i 63/19 z dnia 22 listopada 2019 r.

¹¹ Dz. U. Nr 62, poz. 560.

Wicemarszałka WŁ wynika, że Marszałek nie ma możliwości nadzorowania Rady, może jedynie wnioskować za odwołaniem członka Rady.

Ponadto powołanie członków Rady w 2019 r. nastąpiło z dwumiesięcznym opóźnieniem tj. w dniu 22 listopada 2019 r., natomiast zgodnie z § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia: „powołanie członków wojewódzkiej (...) rady (...) przez marszałka województwa (...) następuje w formie pisemnej w terminie do 30 dni od dnia wskazanego w ogłoszeniu”, a termin ten został określony na 23 sierpnia 2019 r. Jak poinformował Wicemarszałek WŁ było to spowodowane względami proceduralnymi.

(akta kontroli str. 29-89, 221-234, 1865-1871)

1.2 Wojewódzki program dotyczący wyrównywania szans osób niepełnosprawnych na 2019-2021

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji dla województwa łódzkiego opracowano¹² i realizowano Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych na lata 2014-2020 (dalej Program). Program został opracowany przez Zespół powołany uchwałą nr 1896/13 Zarządu WŁ z dnia 19 listopada 2013 r. i powstał w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej ON w regionie, konsultacje i opinie WSRdsON oraz wyniki prowadzonej ewaluacji. Przed uchwaleniem Programu uzyskano pozytywną opinię Rady zgodnie z art. 44a ust. 2 pkt 2 i 4 *ustawy o rehabilitacji*.*

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)¹³. Program poddano również pod konsultacje społeczne i przedstawiciela nauki.

W celu analizy problematyki oraz potrzeb ON i ich otoczenia powołano¹⁴ w RCPS - Regionalne Obserwatorium Integracji Społecznej w Łodzi (dalej ROIS), jako podmiot opiniodawczo-doradczy. Do zadań ROIS należało:

- gromadzenie danych z obszaru zjawisk i procesów zachodzących w sferze społecznej, w tym integracji społecznej, problemów społecznych w regionie łódzkim;
- monitorowanie wybranych zjawisk i problemów społecznych;
- prowadzenie badań regionalnych i analiz z zakresu polityki społecznej, integracji społecznej;
- wydawanie rekomendacji, zaleceń, wytycznych co do praktycznej realizacji działań z zakresu integracji społecznej na podstawie działalności o charakterze badawczym.

(akta kontroli str. 90-140, 235-250)

¹² Uchwała nr XLIV/812/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie: przyjęcia Wojewódzkiego Programu Dotyczącego Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Realizacji Zadań na Rzecz Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych na lata 2014-2020 oraz uchwała XXVII/384/21 z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie kontynuowania w roku 2021 realizacji Programu.

¹³ Wykorzystano także następujące badania i analizy:

- Badanie potrzeb i satysfakcji z wybranych usług skierowanych do rodzin z dziećmi z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku 8-16 lat https://analizyspoleczne.pl/Document/badania_2015;
- Badanie pn. Osoby niesamodzielne w województwie łódzkim https://analizyspoleczne.pl/Document/Badania_2017/Bad_niesamodzieln;
- Badanie pn. Reintegracja i rehabilitacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami w województwie łódzkim zrealizowane na zlecenie RCPS w Łodzi przez ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

¹⁴ W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020.

Program zawierał cel główny, cele szczegółowe, priorytety oraz kierunki działania. Cel strategiczny Programu określono jako *Tworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym równoprawny udział we wszystkich sferach życia*. Realizacji tego celu miało służyć sześć celów operacyjnych:

- podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa na temat osób niepełnosprawnych, ich praw, potrzeb i możliwości oraz wkładu we wszystkie sfery życia;
- stymulowanie rozwoju oraz wzmocnienie potencjału osób z różnymi niepełnosprawnościami;
- profilaktyka oraz doskonalenie systemów kompleksowego wsparcia medycznego skierowanego do osób niepełnosprawnych;
- tworzenie warunków do podniesienia kompetencji zawodowych, wzrostu zatrudnienia oraz wzmocnienie polityki równości szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy;
- tworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym dostęp do przestrzeni publicznej i prywatnej oraz uczestnictwa w życiu społecznym;
- zintegrowanie działań podmiotów wspierających osoby niepełnosprawne.

W okresie objętym kontrolą, na realizację Programu zaplanowano 928,22 tys. zł (z czego 554,6 tys. zł na zadanie W-0101/RCPS/000008¹⁵ zł oraz 373,62 tys. zł na zadanie W-03/RCPS/000008¹⁶). Wydatkowano łącznie 896,33 tys. zł¹⁷ (z czego na pierwsze zadanie 553,86 tys. zł, a na drugie 342,47 tys. zł).

(akta kontroli str. 90-134)

W Programie nie określono sposobów monitorowania i oceny stopnia osiągania 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. Ponadto w myśl metodologii SMART wskaźniki spełniają wymóg mierzalności oraz dookreślenia ich realizacji w czasie (termin obowiązywania Programu), zaś przyjęty system monitorowania wdrażania przewiduje regularny pomiar wskaźników (sprawozdania). Z kolei w zakresie źródeł finansowania zostały one wskazane potencjalnie z uwagi na siedmioletni horyzont czasowy.

(akta kontroli str. 221-234)

Do dnia zakończenia kontroli tj. 11 maja 2022 r., nie przyjęto do realizacji „Wojewódzkiego Programu Dotyczącego Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Realizacji Zadań na Rzecz Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych” na 2022 r. Jak poinformował Wicemarszałek WŁ, Program jest w trakcie procedowania.

(akta kontroli str. 221-234, 1865-1955)

1.3 Uchwały Sejmiku dotyczące podziału środków przekazanych wg algorytmu na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji

RCPS realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, dokonywał analiz w celu ustalenia zapotrzebowania na poszczególne rodzaje wsparcia i przygotowywał projekty uchwał dla Sejmiku WŁ wraz z uzasadnieniem przyjętego

¹⁵ W-0101/RCPS/000008 - Wojewódzki Program Wyrównywania Szans ON i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu ON. Zadania finansowane z budżetu WŁ – dotacje.

¹⁶ W-03/RCPS/000008 - Wojewódzki Program Wyrównywania Szans ON i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu ON. Zadania finansowane w ramach zadań własnych RCPS.

¹⁷ Dział 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85311 - Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych

podziału. Każdorazowo podział środków¹⁸ dokonywany był zgodnie z art. 35 ust. 2 *ustawy o rehabilitacji*, w drodze uchwały Sejmiku WŁ w sprawie podziału środków na zadania samorządu województwa, które mogą być finansowane ze środków PFRON, po wcześniejszej rekomendacji WSRdsON także wyrażonej uchwałami¹⁹ (art. 44a ust. 2 pkt 4 *ustawy o rehabilitacji*).

Finansowane ze środków PFRON oraz środków samorządu zadania, służyły realizacji celów Programu, i tak:

- w 2019 r. uchwałą nr V/90/19 Sejmiku WŁ z dnia 26 marca 2019 r. przyznano dofinansowanie:
 - kosztów utworzenia i działania ZAZ w wysokości 8 241,48 tys. zł (zmniejszone do kwoty: 8 211, 48 tys. zł uchwałą nr XIII/215/19 z dnia 26 listopada 2019 r.);
 - robót budowlanych dot. obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami ON, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów (dalej robót budowlanych) w wysokości 2 042,95 tys. zł (zwiększona do kwoty 2 238,76 tys. zł uchwałą nr XIII/215/19);
 - zlecenie zdań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej ON fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (zadania zlecane) w wysokości 300 tys. zł.
- w 2020 r. uchwałą nr XVIII/281/20 Sejmiku WŁ z dnia 5 maja 2020 r. przyznano łączne dofinansowanie w kwocie 12 755,57 tys. zł na realizację zadań w zakresie utworzenia i działania ZAZ oraz robót budowlanych (nie dokonano szczegółowego podziału środków). W 2020 r. nie przeznaczono środków PFRON na zlecenie zadań, co zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora było spowodowane pandemią COVID-19.
- w 2021 r. uchwałą XXX/395/21 Sejmiku WŁ z dnia 30 marca 2021 r. przyznano dofinansowanie:
 - kosztów utworzenia i działania ZAZ w wysokości 8 586,37 tys. zł;
 - robót budowlanych w wysokości 5 728,47 tys. zł;
 - zlecenie zdań w wysokości 100 tys. zł w ramach jedyne przeprowadzonego konkursu na realizację tych zadań.

W związku z trudną sytuacją spowodowaną pandemią, na wnioski Organizatorów ZAZ na podstawie art. 68 *gh ustawy o rehabilitacji*, w latach 2020-2021 zwiększono dofinansowanie na koszty działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji województwa. Z kolei w 2019 r. zwiększenia dofinansowania na ww. zadanie dokonano na podstawie zgody PFRON²⁰.

W trzech z czterech ww. Uchwał Sejmiku WŁ, RCPS ujęło błędną lub niekompletną podstawę prawną, o czym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 164-220)

1.4 Wydzielony rachunek bankowy

Na potrzeby realizacji zadań, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 5, 6 oraz art. 36 *ustawy o rehabilitacji*, RCPS posiadało rachunek pomocniczy²¹, na który w okresie objętym kontrolą, WŁ przekazywało środki PFRON oraz z którego RCPS przekazywało ww. środki do Beneficjentów pomocy. Wskazany rachunek bankowy wykorzystywany był wyłącznie do obsługi transakcji dokonywanych w ramach przepływów środków Funduszu przeznaczonych na realizację ww. zadań.

¹⁸ Z PFRON, określony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605 ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie algorytmu.

¹⁹ Uchwała nr 1/2019 WSRdsON z dnia 27.02.2019 r., zmieniona uchwałą nr 2/2019 z dnia 25.11.2019 r.; Uchwała WSRdsON nr 1/2020 z dnia 20.04.2020 r. oraz uchwała WSRdsON nr 1/2021 z dnia 10.03.2021 r.

²⁰ Wyrażonej w piśmie z dnia 11 lutego 2019 r. zn. DF.WSA.54.2019.w. IWRa.

²¹ Utworzony na podstawie umowy generalnej [redacted] zawartej w dniu 18 czerwca 2018 r.

RCPS składając do WŁ wnioski o przekazanie środków Funduszu, załączało wyciąg bankowy pokazujący stan środków pieniężnych na dzień złożenia wniosku.

Koszty obsługi zadań, o których mowa w art. 54 pkt 3 *ustawy o rehabilitacji*, WŁ przekazywało RCPS na rachunek podstawowy służący do obsługi bieżącej.

(akta kontroli str. 251-264, 1644-1649)

1.5 Wyodrębniona księgowość

W okresie objętym kontrolą wszystkie koszty obsługi zadań realizowanych ze środków przekazanych przez PFRON wg algorytmu ponoszone były na podstawie corocznej Decyzji Dyrektora RCPS, określającej rodzaje oraz wysokość ponoszonych kosztów. Środki na wydatki związane z obsługą zadań realizowanych w oparciu o art. 35 ust. 1 pkt 5, 6 oraz art. 36 *ustawy o rehabilitacji* były każdorazowo zabezpieczone w planowanych wydatkach RCPS w ramach budżetu WŁ.

W latach 2019-2021 zabezpieczono środki finansowe w wysokości 2,5% przyznanych w poszczególnych latach dofinansowań na zadania, o których mowa powyżej tj.:

- 268,76 tys. zł²², w tym: 254,16 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników i 14,6 tys. zł na zakup materiałów i energii;
- 318,89 tys. zł²³, w tym odpowiednio: 273,74 tys. zł i 45,15 tys. zł;
- 360,37 tys. zł²⁴, w tym odpowiednio: 321,17 tys. zł i 39,2 tys. zł.

Koszty obsługi zadań zostały sklasyfikowane²⁵ w dziale 852 *Pomoc społeczna*, w rozdziale 85217 *Regionalne ośrodki polityki społecznej* oraz ujęte jako osobne zadanie RCPS pn. *W-03/000011 Koszty obsługi związane z realizacją zadań na rzecz PFRON*.

Wszystkie koszty obsługi zadań zostały poniesione oraz zaksięgowane na wyodrębnionych kontach pomocniczych prowadzonych w oparciu o *Zasady (politykę) rachunkowości*²⁶. System umożliwiał ich identyfikację w dzienniku ksiąg rachunkowych w podziale na zadanie, grupę kosztów rodzajowych oraz klasyfikację budżetową. Wszystkie dowody księgowe dokumentujące koszty obsługi zadań spełniały warunki określone w art. 21 oraz art. 22 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*²⁷, a w opisie wskazano źródło finansowania ze środków PFRON.

Koszty własne związane z obsługą ww. zadań ustalano w oparciu o wynagrodzenie brutto pięciu pracowników oraz zakupy materiałów i wyposażenia wykorzystywanego do realizacji zadań z zakresu rehabilitacji społecznej ON.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą RCPS poniosło koszty obsługi realizowane ze środków PFRON, w łącznej kwocie poniesionych wydatków w roku, w tym na wynagrodzenia osobowe²⁸ (%) oraz zakup materiałów i wyposażenia (%):

- 2019 r.: 268,76 tys. zł, 254,16 tys. zł (94,57%), 14,6 tys. zł (5,43%);
- 2020 r.: 297,76 tys. zł, 262,36 tys. zł (88,11%), 35,39 tys. zł (11,89%);
- 2021 r.: 321,66 tys. zł, 313,66 tys. zł (97,51%), 7,99 tys. zł (2,49%).

Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą, wykonano odpowiednio: 100%, 93,37% oraz 89,26% uchwalonego na ten cel budżetu. Wydatki poniesione w niższych od pierwotnie zakładanych wysokościach, wynikały z mniejszego wykonania w stosunku do przyznanych środków Funduszu wg algorytmu.

²² Uchwała Nr VIII/141/19 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 maja 2019 r. oraz uchwała Nr XIV/246/19 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 19 grudnia 2019 r.

²³ Uchwała Nr XIX/293/20 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 29 czerwca 2020 r.

²⁴ Uchwała Nr XXXIV/456/21 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 27 sierpnia 2021 r.

²⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r., poz.513.)

²⁶ Wprowadzoną zarządzeniem nr 33/2017 Dyrektora RCPS z dnia 27 grudnia 2017 r.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm. Dalej ustawa o rachunkowości.

²⁸ Przekazywane przez WŁ środki PFRON nie pokrywały w całości kosztów ponoszonych przez RCPS z tytułu wynagrodzeń osób bezpośrednio zajmujących się powyższą tematyką.

Wskazania analitycznych kont księgowych ewidencjonujących koszty obsługi zadań były zgodne ze sprawozdawczością przekazywaną do PFRON.

Do ewidencji zapisów księgowych dotyczących operacji bankowych na pomocniczym rachunku bankowym obsługującym środki Funduszu służyło konto 139 *Inne rachunki pomocnicze* z wydzieloną analityką:

- 139-1 „Wydatki” - na którym ewidencjonowano (po stronie Ma) środki przekazane przez RCPS Beneficjentom na realizację zadań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 36 *ustawy o rehabilitacji*, a po stronie Wn zwroty środków niewykorzystanych w ramach danego roku;
- 139-2 „Dochody” – służące do ewidencjonowania (po stronie Wn) wpływów środków finansowych podlegających zwrotowi do PFRON, a po stronie Ma zwroty tych środków do WŁ;
- 139-3 „Zasilenie” – na którym po stronie Wn ewidencjonowano środki PFRON wg algorytmu otrzymane od WŁ, a po stronie Ma – zwroty niewykorzystanych w danym roku środków.

Konto księgi głównej wykazywało saldo zerowe i było zgodne 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 w zakresie:

- wpływów środków z Funduszu będących w dyspozycji WŁ;
- wysokości przekazanych przez RCPS środków na realizację zadań z zakresu *ustawy o rehabilitacji*;
- uzyskanych środków podlegających zwrotowi do PFRON na ostatni dzień kwartału.

Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych samorządu województwa o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON RCPS różnie prezentowało te same dane. W sprawozdaniach tych składanych za IV kw. 2019 i 2020 r. w pozycji D.8 „Otrzymane środki Funduszu ogółem” RCPS wykazywało kwoty otrzymane od Województwa w wartościach nieuwzględniających dokonanych przed końcem danego roku zwrotów niewykorzystanych środków, pomimo że sprawozdania sporządzone były po zakończeniu roku. Natomiast w 2021 r. w ww. pozycji wykazano otrzymane środki Funduszu pomniejszone o kwoty, które RCPS zwróciło na konto WŁ przed zakończeniem roku.

Dyrektor wyjaśniła, że sposób prezentowania danych na przestrzeni lat 2019-2021 ustalany był telefonicznie z pracownikami Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego WŁ.

(akta kontroli str. 265-687)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą salda księgowe wykazane na kontach analitycznych konta 139 „Inne rachunki pomocnicze” były niezgodne z wysokością otrzymanych oraz przekazanych wg algorytmu środków PFRON na realizację zadań z zakresu *ustawy o rehabilitacji* oraz z przekazywanymi do Funduszu sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi samorządu województwa o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON (SP-W) na IV kw. 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. Było to sprzeczne z art. 24 ust. 4 pkt 2 *ustawy o rachunkowości*, stanowiącym, że księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) umożliwiających sporządzenie obowiązujących

jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, na koncie 139-1 wykazano odpowiednio: 10 750,25 tys. zł, 12 647,83 tys. zł, 12 935,56 tys. zł, a w sprawozdaniach SP-W: 10 750,24 tys. zł, 11 910,22 tys. zł, 12 866,25 tys. zł. Uzyskane w poszczególnych latach wpływy podlegające zwrotowi do PFRON były na bieżąco przekazywane przez RCPS do WŁ, dlatego na koniec poszczególnych lat stan konta 139-2 powinien być zerowy. Tymczasem na koniec 2020 r. stan konta wynosił 18,96 tys. zł (Wn), na koniec 2021 r. 69,32 tys. zł (Wn). Salda konta analitycznego 139-3 na koniec 2019 i 2020 r. wynosiły zaś odpowiednio: 10 750,25 tys. zł, 12 628,88 tys. zł, podczas gdy zgodnie ze sprawozdawczością, RCPS w 2019 r. otrzymało²⁹ 10 750,24 tys. zł, a w 2020 r. 11 910,22 tys. zł. W 2021 r. otrzymane z WŁ środki PFRON na zadania wynikające z *ustawy o rehabilitacji* pokrywały się z zapisami księgowymi i wynosiły 12 866,25 tys. zł.

Dyrektor wyjaśniła, że wszystkie rozbieżności wynikają z błędnego zadekretowania i zaksięgowania środków na niewłaściwych kontach analitycznych.

(akta kontroli str. 265-698)

2. W latach 2019-2021 RCPS nierzetelnie, tj. z błędną lub niekompletną podstawą prawną przygotowało projekty *uchwał Sejmiku WŁ w sprawie określenia zadań Samorządu WŁ finansowanych ze środków PFRON*:

- w uchwale nr V/90/19 z dnia 26 marca 2019 r. wskazano m.in. art. 35 ust. 1 pkt 8;
- w uchwale nr XIII/215/19 z dnia 26 listopada 2019 r. nie wymieniono art. 35 ust. 1 pkt 5;
- w uchwale XXX/395/21 z dnia 30 marca 2021 r. wskazano m.in. art. 35 ust. 1 pkt 8 oraz nie wymieniono art. 36 ww. ustawy.

Dyrektor wyjaśniła, że powyższe wynikało z omyłek, jednakże nie wpływa to na ważność wydanych uchwał.

(akta kontroli str. 175-185, 197-202, 1854-1855)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalając zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje wsparcia osób niepełnosprawnych RCPS dokonywało analizy potrzeb ON, uwzględniało sytuację społeczno-gospodarczą tych osób w regionie oraz kierowało się danymi ze sprawozdań z realizacji Programu. RCPS przygotowywało projekty uchwał dla Sejmiku WŁ wraz z uzasadnieniem przyjętego podziału. Każdorazowo podział środków³⁰ dokonywany był zgodnie z art. 35 ust. 2 *ustawy o rehabilitacji*. Prowadzenie ewidencji księgowej umożliwiało identyfikację kosztów obsługi środków PFRON, niemniej zapisy księgowe na kontach pomocniczych dotyczące wpływów i wydatków środków otrzymanych wg algorytmu prowadzone były w sposób nierzetelny, salda tych kont nie prezentowały wartości spójnych ze sprawozdawczością przekazywaną do PFRON. RCPS także nierzetelnie, tj. z błędną podstawą prawną przygotowywało projekty uchwał Sejmiku WŁ w sprawie określenia zadań Samorządu WŁ finansowanych ze środków PFRON.

²⁹ Z uwzględnieniem zwrotów niewykorzystanych środków.

³⁰ Z PFRON określony rozporządzeniem w sprawie algorytmu.

2. Dotowanie zadań oraz osiągnięcie zakładanych celów

2.1. Zadania realizowane przez samorząd województwa na rzecz osób niepełnosprawnych

W latach 2019-2021 RCPS realizowało zadania na rzecz rehabilitacji osób niepełnosprawnych określone art. 35 ust. 1 pkt 5, 6 i 36 ust. 2 *ustawy o rehabilitacji* i wynikające z Wojewódzkiego Programu Dotyczącego Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. Na zadania zaplanowano środki finansowe w łącznej wysokości 41 953,7 tys. zł, z czego 38 868,7 tys. zł miały stanowić środki PFRON, 233,9 tys. zł środki europejskie i 2 851,0 tys. zł środki własne. W latach 2019-2021 wydatkowano łącznie 39 652,4 tys. zł, z czego 36 414,9 tys. zł stanowiły środki PFRON, 144,8 tys. zł środki europejskie i 2 771,1 tys. zł środki własne.

(akta kontroli str. 742-745)

Wykorzystanie środków PFRON będących w dyspozycji WŁ przekazanych wg algorytmu w latach 2019-2021 na poszczególne zadania kształtował się następująco:

- dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ: podpisano 23 umowy/aneksy o dofinansowanie na łączną kwotę 25 454,22 tys. zł³¹, (do dnia zakończenia kontroli RCPS rozliczyło zadania na kwotę 4 196,13 tys. zł (16%));
- dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami ON, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów: zrealizowano inwestycje budowlane dofinansowane ze środków PFRON w kwocie 12 066,5 tys. zł, do dnia zakończenia kontroli wypłacono dofinansowanie w wysokości 9 759,11 tys. zł (81%);
- zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym o zasięgu regionalnym: udzielono dofinansowania w przypadku 20 pozytywnie rozpatrzonych wniosków na łączną kwotę 365,59 tys. zł (do dnia zakończenia kontroli RCPS rozliczyło zadania w wysokości 305,29 tys. zł (84%)).

(akta kontroli str. 791-811)

Efektami udzielonego wsparcia były:

- w okresie objętym kontrolą, w zakładach aktywności zawodowej nastąpiło zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych o 36,28% (z 226 w 2019 r., 281 w 2020 r. do 308 w 2021 r.);
- zrealizowano 34 inwestycje budowlane służące rehabilitacji ON;
- zadaniami z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanymi fundacjom i organizacjom pozarządowym o zasięgu regionalnym objęto 3193 ON (z 3195 planowanych).

Ponadto RCPS podejmowało się też realizacji innych zadań o zasięgu regionalnym, skierowanych do ON oraz członków ich rodzin, odpowiadające zapotrzebowaniu osób niepełnosprawnych. Organizowało m.in. cyklicznie Wojewódzką Olimpiadę Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie „Ziemia Łódzka”, Przegląd Twórczości Artystycznej Osób Chorych, Starszych i Niepełnosprawnych „Sztuka jak Balsam” oraz warsztaty z zakresu zarządzania obciążeniami i kryzysem psychicznym dla pracowników placówek opieki całkowitej i dziennego pobytu.

W okresie pandemii COVID-19 część działań zawieszono, zrezygnowano także w 2020 r. z cyklicznych spotkań informacyjno-szkoleniowych dla przedstawicieli Organizatorów ZAZ mających na celu usprawnienie rozliczeń przekazanych środków, przedstawienie dobrych praktyk i wymiany doświadczeń. W przypadku zadania „Dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji

³¹ Całość kwoty przeznaczonej na dofinansowanie ZAZ w latach 2019-2021.

w związku z potrzebami ON, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ”, stan pandemii wpłynął negatywnie na wykonanie czynności sprawdzających w przypadku zakończonych inwestycji, gdyż nie można było przeprowadzić ich online. Z kolei w przypadku realizacji zadań zleconych ze środków PFRON w 2020 r. ze względu na duże ryzyko zarażenia nie ogłoszono otwartego konkursu ofert na realizację takich zadań i nie realizowano takich zadań.³². Zgodnie z rekomendacjami rządu dotyczącymi ograniczenia aktywności osób chorych i starszych, zrezygnowano także z dofinansowania m.in. imprez integracyjnych o charakterze artystycznym lub sportowym.

(akta kontroli str. 3-22)

RCPS nie opracowywało i nie przedstawiało Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych informacji o prowadzonej działalności, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.2571-2573)

2.2. Dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej

Na koniec 2021 r. na terenie WŁ funkcjonowało osiem ZAZ, w których zatrudnionych było 308 ON, w tym 179 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 129 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 742-745)

2.2.1. W latach 2019-2021 obowiązywały zasady udzielania organizatorom dofinansowania kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ, przyjęte *uchwałą nr 1409/19 Zarządu WŁ z dnia 25 października 2019 r. oraz uchwałą 1727/12 Zarządu WŁ z dnia 31 października 2012 r.* Zgodnie z powyższymi zasadami i na podstawie § 2 *rozporządzenia w sprawie ZAZ*. RCPS weryfikowało wnioski o dofinansowanie tworzenia³³ i działania ZAZ pod kątem ich poprawności i kompletności.

(akta kontroli str. 746-790)

W okresie objętym kontrolą do RCPS w Łodzi wpłynęły trzy wnioski o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów utworzenia i działania ZAZ złożone przez jednego Organizatora³⁴. Na podstawie analizy ww. wniosków ustalono, że wszystkie wnioski podlegały ocenie formalnej, ocenie zgodności z wymogami określonymi w § 4, w § 7 oraz § 10 ust. 1 i 2 *Zasad* oraz ocenie pod względem poprawności rachunkowej. Ocen tych dokonali odpowiednio pracownicy Wydziału ds. Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej Wydział ds. ON) oraz Wydziału Finansowo – Księgowego.

W przypadku wniosku złożonego po raz pierwszy weryfikacja pod względem formalnym wykazała liczne braki. RCPS wezwało wnioskodawcę do uzupełnienia w terminie 14 dni od daty doręczenia. Nieuzupełnienie braków spowodowało pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Powtórnie złożony wniosek także posiadał liczne braki i w związku z tym RCPS wezwało wnioskodawcę do ich uzupełnienia, Organizator złożył w terminie korektę wniosku, która także okazała się niekompletna. Ponownie wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie 14 dni i wobec ich nieuzupełnienia, pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia. Kolejny złożony wniosek zawierający braki został uzupełniony w terminie i pozytywnie przeszedł ocenę formalną.

³² W latach ubiegłych w zadaniach uczestniczyło od 100 do 500 ON.

³³ W województwie łódzkim spośród 8 funkcjonujących ZAZ-ów, tylko jeden powstał w okresie objętym kontrolą. Tylko w tym jednym przypadku złożono wniosek o dofinansowanie utworzenia i działania ZAZ na podstawie §2 *rozporządzenia ZAZ*. W pozostałych przypadkach corocznie określano w formie aneksu do umowy, wysokość środków z Funduszu na działania zakładu w roku następnym, zgodnie z §3 ust. 3 tego *rozporządzenia*.

³⁴ Wniosek nr 1/ZAZ/2019; nr 2/ZAZ/2019 i nr 3/ZAZ/2019.

Wnioski obejmowały wyłącznie dofinansowanie kosztów działania ZAZ³⁵. Rozpatrywano je pod względem prawidłowości planowanych kosztów działania ZAZ z uwzględnieniem:

- wysokości środków PFRON w danym roku;
- liczby osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności³⁶;
- wkładu organizatora w utworzenie i działanie ZAZ.

Wniosek, który przeszedł pozytywną ocenę przedłożono właściwemu staroście w celu pozyskania opinii o potrzebie utworzenia ZAZ i w terminie 30 dni od dnia otrzymania opinii, powiadomiono Organizatora o sposobie rozpatrzenia wniosku³⁷.

(akta kontroli str. 812-817)

2.2.2. W odniesieniu do ZAZ utworzonego w okresie objętym kontrolą RCPS prowadziło z Wnioskodawcą negocjacje, natomiast z Organizatorami pozostałych istniejących już ZAZ w okresie objętym kontrolą prowadzono re negocjacje. Uzgadniano kwoty dofinansowania ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ, rodzaje kosztów możliwych do dofinansowania oraz warunki umów/aneksów.

(akta kontroli str. 688-698, 818-1117)

2.2.3. Komisja³⁸ dokonywała weryfikacji wniosków/preliminarzy pod względem merytorycznym i celowości, z uwzględnieniem w szczególności:

- wysokości środków Funduszu w danym roku;
- liczby ON zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności oraz rodzaju niepełnosprawności tych osób;
- wpływu działania ZAZ na poprawę sytuacji ON;
- prawidłowości i racjonalności planowanych kosztów utworzenia i działania zakładu, w tym zasadności przedstawionych we wniosku kosztów, adekwatności wysokości kosztów do działań zaplanowanych we wniosku oraz przejrzystości źródeł finansowania;
- wkładu finansowego organizatora w utworzenie i działanie ZAZ;
- poprawności rozwiązań technicznych w zakresie dostępności obiektu do potrzeb ON;
- terminowości w regulowaniu wymaganych zobowiązań publiczno-prawnych, w tym wobec Funduszu.

Kryteria brane pod uwagę przy rozpatrywaniu ofert były jednoznaczne i przejrzyste. Przyjęte zasady i kryteria oceny merytorycznej i formalnej stanowiły jedyną podstawę udzielenia dofinansowania. Dofinansowanie było udzielane wg takich samych kryteriów dla wszystkich Oferentów.

(akta kontroli str. 812-817)

³⁵ Organizator otrzymał środki na utworzenie i prowadzenie ZAZ z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi w ramach umowy RPDL.09.01.01-10-F051/18, zawartej w dniu 7 sierpnia 2018 r. Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020.

³⁶ 16 osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy (czas pracy wynosi 0,55 wymiaru czasu określonego w art. 15 ustawy). Wskaźnik zatrudnienia osób zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, nie może być wyższy niż 35% ogółu zatrudnionych w zakładzie.

³⁷ 26 maja 2020 r. uchwałą nr 485/20 Zarządu WŁ w sprawie finansowania zadań Samorządu WŁ ze środków PFRON będących w dyspozycji Samorządu WŁ przyjętych uchwałą nr XVIII/281/20 Sejmiku WŁ z dnia 5 maja 2020 r., Zarząd podjął decyzję o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ.

³⁸ Komisja ds. zaopiniowania wniosków o dofinansowanie kosztów utrzymania i działania ZAZ (powołana uchwałami NR 1999/12 Zarządu WŁ z dnia 19 grudnia 2012 r.; nr 174/15 Zarządu WŁ z dnia 25 lutego 2015 r., nr 1352/16 Zarządu WŁ z dnia 8 listopada 2016 r., nr 1464/19 Zarządu WŁ z dnia 5 listopada 2019 r., nr 1028/20 Zarządu WŁ z dnia 14 października 2020 r., nr 342/21 Zarządu WŁ z dnia 21 kwietnia 2021 r.) wydawała każdorazowo opinię odnośnie przedkładanych preliminarzy kosztów działania ZAZ w roku następnym wraz z propozycją maksymalnej wysokości ewentualnego dofinansowania.

Analiza trzech umów o dofinansowanie ZAZ³⁹ wykazała, że:

- wszystkie umowy określały wysokość, termin oraz sposób przekazania środków Funduszu, przeznaczonych na działanie ZAZ; zawierały formularze informacji o wydatkowanych środkach PFRON oraz środkach uzyskanych z innych źródeł; określały warunki negocjacji umowy i termin zawarcia umowy ubezpieczenia wyposażenia i środków trwałych dofinansowanych ze środków Funduszu;
- we wszystkich umowach znalazły się zapisy dotyczące trybu i sposobu sprawowania kontroli przez samorząd wojewódzki oraz formy zabezpieczenia zwrotu przyznanych środków;
- aneksy do umów ustalające wysokość środków na działanie ZAZ w roku następnym, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów dofinansowanych ze środków Funduszu oraz środków województwa zawarte zostały na podstawie preliminarza kosztów, składanego przez organizatora do 30 września roku poprzedzającego rok, którego aneks dotyczył,
- wszystkie aneksy do umów zawierane były w grudniu (o czym szerzej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*):
 - do umowy nr 01/ZAZ/2017 z dnia 5 maja 2017 r. aneks nr 5 zawarto 24 grudnia 2019 r., aneks nr 10 29 grudnia 2020 r., a aneks nr 13 – 27 grudnia 2021 r.
 - do umowy nr 02/ZAZ/2013 z dnia 19 kwietnia 2013 r. aneks nr 26 zawarto 31 grudnia 2019 r., aneks nr 30 – 28 grudnia 2020 r., a aneks nr 34 – 16 grudnia 2021 r.
 - do umowy nr 01/ZAZ/2020 z dnia 3 lipca 2020 r. aneks nr 4 zawarto 17 grudnia 2020 r., aneks nr 7 – 20 grudnia 2021 r.
- WŁ zabezpieczyło środki na współfinansowanie działania ZAZ, z tym, że procentowy udział samorządu województwa w kosztach został zmniejszony poniżej 10% z uwagi na znalezienie innych źródeł finansowania działania ZAZ.

(akta kontroli str. 1123-1188, 1209-1263, 1288-1332)

2.2.4. W okresie objętym kontrolą RCPS przekazało do ośmiu ZAZ dofinansowanie w łącznej wysokości 25 409,79 tys. zł tj. odpowiednio: 8 211,49 tys. zł, 8 611,95 tys. zł⁴⁰, 8 586,37 tys. zł. Powyższe środki przekazano Organizatorom siedmiu ZAZ w 2019 r. i ośmiu w 2020 i 2021 r. i były one zgodne z wysokością środków, jakie WŁ zobowiązało się im zapewnić. Ponieważ w tym okresie WŁ nie dofinansowywało kosztów utworzenia ZAZ, wszystkie środki przeznaczono na koszty działania.

W zakresie wywiązywania się RCPS z obowiązku wynikającego z § 10 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ZAZ* ustalono, że:

- w II półroczu 2020 r. i 2021 r. RCPS terminowo przekazało środki, o których mowa powyżej;
- w I półroczu 2019 r., 2020 r. i 2021r. oraz II półroczu 2019 r. środki PFRON przekazano na konto Organizatorów z opóźnieniem wynoszącym: 13⁴¹, 14⁴², 7⁴³ oraz 4⁴⁴ dni.

Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku I półrocza w latach 2019-2021 opóźnienie wynikało ze sposobu przekazywania zaliczki przez PFRON. Zgodnie z pismami skierowanymi do Marszałków Województw wypłata środków finansowych w formie zaliczki odbywa się wyłącznie na wniosek województwa, po uprzednim prawidłowym

³⁹ Umowa nr 01/ZAZ/2020 z 3 lipca 2020 r.; Umowa Nr 01/ZAZ/2017 z dnia 5 maja 2017 r. i Umowa Nr 02/ZAZ/2013 z dnia 19 kwietnia 2013 r. wraz z aneksami.

⁴⁰ Wysokość dofinansowania uwzględnia zwrot niewykorzystanych środków przez jeden ZAZ.

⁴¹ Za I półrocze 2019 r.

⁴² Za I półrocze 2020 r., w przypadku jednego ZAZ opóźnienie wynosiło 15 dni.

⁴³ Za I półrocze 2021 r.

⁴⁴ Za II półrocze 2019 r.

rozliczeniu środków Funduszu oraz złożeniu sprawozdania za IV kwartał poprzedniego roku. Dyrektor w swoich wyjaśnieniach podkreśliła, że termin składania sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych upływa w dniu 15 stycznia kolejnego roku. W przypadku przekazania środków Funduszu za II półrocze 2019 r. wniosek o przekazanie środków złożono do Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego w dniu 27.06.2019 r., jednakże wniosek ten został anulowany, ze względu na inny sposób przedstawiania danych dotyczących dofinansowania ZAZ. Kolejny zmodyfikowany wniosek, uwzględniający zalecenia, złożono do Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego w dniu 03.07.2019 r. Środki PFRON na konto RCPS w Łodzi wpłynęły w dniu 05.07.2019 r. (piątek). Dyspozycji przelewu środków PFRON na rachunki bankowe Organizatorów dokonano w najbliższym możliwym terminie. Z informacji uzyskanych od Marszałka WŁ wynika, że warunki określone przez PFRON przy zaliczkowej wypłacie środków uniemożliwiają dotrzymanie przez WŁ terminu przekazania środków do RCPS, a następnie ich wypłatę Organizatorom ZAZ. Po otrzymaniu środków PFRON niezwłocznie środki były przekazywane na rachunki bankowe Organizatorów.

(akta kontroli str. 141-163)

W latach 2019-2021, spośród 23 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 25 454,22 tys. zł⁴⁵, RCPS rozliczyło cztery w kwocie 4 196,13 tys. zł (16%), z tego:

- trzy za 2019 r., a cztery były w trakcie weryfikacji;
- jedną⁴⁶ za 2020 r., a siedem pozostawało w trakcie weryfikacji;
- za 2021 r. RCPS nie zatwierdziło żadnego z ośmiu rozliczeń.

Rozliczenia dofinansowań kosztów działania ZAZ ze środków PFRON, o których mowa w §10 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie ZAZ*, ze względu na wydłużony proces weryfikacji, nie stanowiły podstawy dokonywanych korekt wysokości środków na następny rok, co szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1465-1478)

W zakresie badanej próby rozliczeń trzech badanych umów⁴⁷, ustalono co następuje:

- jedno spośród trzech rozliczeń umów dotyczących dofinansowania kosztów działania ZAZ ze środków PFRON zostało zatwierdzone, natomiast dwa pozostawały w weryfikacji;
- z przedłożonej przez Organizatorów ZAZ dokumentacji księgowej wynikało, że koszty działania sfinansowane ze środków PFRON mieściły się w katalogu kosztów wymienionych w § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ZAZ*;
- w przypadku dwóch rozliczeń wykazane kwoty były zgodne z umową oraz odpowiadały wysokości faktycznie przekazanych środków, a występujące różnice pomiędzy kosztami poniesionymi, a określonymi w odpowiedniej pozycji preliminarza mieściły się w dopuszczalnych umowami odchyleniach. Jedno rozliczenie posiadało błędy formalno-rachunkowe. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1198-1208, 1264-1287, 1333-1378)

⁴⁵ Faktyczna kwota dofinansowania wyniosła 25 409,79 tys. zł.

⁴⁶ Dotyczy ZAZ, który ze względu na niedochowanie warunków umowy musiał zwrócić całość dofinansowania w wys. 44,5 tys. zł.

⁴⁷ Badanie przeprowadzono na podstawie sprawozdania pn. „Informacja o wydatkowanych środkach PFRON przeznaczonych na działanie ZAZ”, którego wzór stanowił załącznik do umów zawartych z organizatorami ZAZ, a składanych za ostatni kwartał danego roku wraz z dokumentami źródłowymi.

2.3. Zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym

W latach 2019 – 2021 w RCPS dotacje ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ udzielane były w trybie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, tj. zgodnie z Zarządzeniem nr 34/2018 Dyrektora RCPS z dnia 12 marca 2018 r.

2.3.1. RCPS w okresie objętym kontrolą ogłosiło i przeprowadziło trzy otwarte konkursy ofert dla organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁸, na wsparcie realizacji zadań publicznych ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ z zakresu działalności na rzecz ON⁴⁹. Konkursy ofert zostały ogłoszone i przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami wynikającymi z ww. ustawy. Informacje o konkursach były każdorazowo opublikowane w BIP Urzędu Marszałkowskiego WŁ i RCPS, na stronach internetowych www.ngo.lodzkie.pl i www.rcpslodz.pl, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Zarządu WŁ i RCPS oraz w elektronicznym generatorze wniosków www.witkac.pl.

(akta kontroli str. 1479-1492)

2.3.2. RCPS zlecało zadania określone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym⁵⁰.

W trzech jedynych ogłoszonych i objętych kontrolą konkursach (dwa konkursy w 2019 r. i jeden w 2021 r.), wpłynęło łącznie 39 ofert w odpowiedzi na ogłoszenie o konkursie, na łączną kwotę wnioskowaną 963,45 tys. zł. Na etapie oceny formalnej odrzucono 19 ofert, głównie z powodu: braku wskazania charakteru regionalnego oferty tj. uczestników zadań wyłącznie z terenu województwa łódzkiego, z co najmniej dwóch powiatów; błędów rachunkowych, pisarskich lub logicznych w „Kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego”, czy braku wskazania sposobu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Ocenę pozytywną uzyskało 20 ofert na kwotę 365,59 tys. zł., z czego do dnia zakończenia kontroli RCPS rozliczyło dofinansowanie w wysokości 305,29 tys. zł⁵¹.

Konkursy ofert przeprowadzono terminowo, z uwzględnieniem wykonania zadań w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad konkurencyjności, uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z zasadami zawartymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 1484-1649)

2.3.3. Badanie trzech rozliczonych przez RCPS zadań⁵² wykazało, że dokumenty zawierały wszystkie elementy wymagane dla zlecenia i oceny wykonania zadania publicznego, przewidziane w ustawie o finansach publicznych, udppw oraz rozporządzeniach o wzorach dokumentów, o których mowa w art. 19 udppw⁵³, a na

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm. Dalej: udppw lub ustawa o działalności pożytku publicznego.

⁴⁹ Na podstawie uchwał Zarządu WŁ z 2019 r. nr 737/19 z dnia 24 maja 2019 r. i nr 1250/19 z dnia 10 września 2019 r. oraz z 2021 r. nr 468/21 Zarządu WŁ z dnia 18 maja 2021 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1945. Dalej: rozporządzenie w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji.

⁵¹ Spośród czterech zadań dofinansowanych w 2021 r. ze środków PFRON na łączną kwotę 65,6 tys. zł rozliczono jedną ofertę na kwotę dofinansowania 5,8 tys. zł. Pozostałe oferty są w trakcie rozliczania z uwagi na stwierdzone błędy i niezgodności w złożonych przez podmioty sprawozdaniach. Termin składania sprawozdań przez oferentów z umów na zadania zlecane organizacjom pozarządowym zawartych w 2021 r. upłynął 18 stycznia 2022 r.

⁵² Po jednym zadaniu z każdego ogłoszonego konkursu (dwa zadania z 2019 r. i jedno z 2021 r.).

⁵³ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw pożytku publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2055, zastępującego Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

podstawie stosowanego zakresu danych komisja konkursowa mogła ocenić kryteria wskazane w art. 15 ust. 1 *udppw*.

(akta kontroli str. 1484-1492, 1644-1649)

2.3.4. Badanie próby ośmiu losowo wybranych ofert⁵⁴ z ogłoszonych otwartych konkursów wykazało, że RCPS prawidłowo ogłaszało i przeprowadzało konkursy; w sposób właściwy prowadziło ocenę formalną i merytoryczną wniosków/ofert.

(akta kontroli str. 1484-1492)

2.4. Roboty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy prawo budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami ON.

W okresie objętym kontrolą w RCPS obowiązywała *Procedura przyznawania i rozliczania dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, w związku z potrzebami ON, ze środków PFRON, przekazanych Samorządowi WŁ* przyjęta Uchwałą nr 1373/18 Zarządu WŁ z dnia 9 października 2018 r.

2.4.1. Badaniem objęto trzy losowo wybrane wnioski o dofinansowanie robót budowlanych dotyczące obiektów służących rehabilitacji, które zakończyły się podpisaniem umowy. RCPS prawidłowo weryfikowało te wnioski m.in. sprawdzało czy wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie spełnił określone uchwałą i przepisami warunki, czy zachowano tryb składania wniosku, prowadziło weryfikację danych i oświadczeń zawartych we wniosku, weryfikowało czy objekty będą służyły rehabilitacji, a podmioty, które ubiegają się o dofinansowanie są właścicielami nieruchomości i prowadzą działalność w zakresie rehabilitacji ON, a także posiadają środki własne lub pozyskane z innych źródeł na sfinansowanie kosztów zadania nieobjętych dofinansowaniem.

Wszystkie wnioski zostały złożone do 30 listopada roku poprzedzającego realizację zadania i w przypadku wystąpienia braków we wnioskach - każdorazowo RCPS informowało wnioskodawcę o tych brakach w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Po dokonaniu stosownych uzupełnień wnioski zawierały wszystkie niezbędne elementy.

RCPS rozpatrywało wnioski każdorazowo w terminie 30 dni od dnia, w którym Sejmik WŁ uchwalił zadania, na które przeznacza środki PFRON przekazane samorządowi wg algorytmu.

(akta kontroli str. 1650-1709, 1808-1853, 1956-1965)

Umowy zawarte na podstawie wniosków objętych badaniem, zawierały wszystkie wymagane elementy, a środki przekazane zostały zgodnie z zapisami tych umów. W latach 2019-2021 umowy dotyczące robót budowlanych nie podlegały kontrolom w trakcie realizacji zadań⁵⁵. Czynności sprawdzające, weryfikacja jakości wykonania robót oraz zasadności ponoszonych kosztów, w przypadku dwóch umów zostały przeprowadzone w trakcie trwania kontroli NIK (1 kwietnia 2022 r. dla umowy

z dnia 14 kwietnia 2016 r w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego, które utraciło moc z dniem 29 października 2018 r. (Dz. U z 2016 r., poz. 570).

⁵⁴ Z I konkursu w 2019 r.: jedna oferta z najniższą oceną zakwalifikowana do dofinansowania i jedna oferta z najwyższą oceną zakwalifikowana do dofinansowania; z II konkursu w 2019 r.: jedna oferta odrzucona na etapie oceny formalnej i jedna oferta zakwalifikowana do dofinansowania; z konkursu w 2021 r.: jedna oferta odrzucona na etapie oceny formalnej, jedna oferta z najwyższą oceną niezakwalifikowana do dofinansowania, jedna oferta z najniższą oceną zakwalifikowana do dofinansowania i jedna oferta z najwyższą oceną zakwalifikowana do dofinansowania.

⁵⁵ W roku 2019 do kontroli w trakcie realizacji zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych wybrano umowę dotyczącą dotacji ze środków Województwa Łódzkiego, natomiast w latach 2020 i 2021, z uwagi na obowiązujący stan epidemii oraz oddelegowanie wszystkich pracowników Wydziału Kontroli i Skarg RCPS do realizacji projektu „Łódzkie pomaga”, odstąpiono od aktualizacji Planów kontroli w zakresie przeprowadzania kontroli w trakcie realizacji zadań.

nr 2/PFRON/2019 i 5 maja 2022 r. dla umowy 7/PFRON/2020)⁵⁶. Dyrektor wyjaśniła, że na wykonanie czynności sprawdzających w przypadku zakończonych inwestycji negatywnie wpłynął stan pandemii. Brak było bowiem możliwości obiektywnej oceny zrealizowanej inwestycji w trybie online. Jednakże zgodnie z umową RCPS w okresie 3 lat od zakończenia realizacji robót może dokonać kontroli i w obydwu ww. przypadkach termin został dochowany.

(akta kontroli str. 1697-1807, 1808-1853)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. RCPS nie opracowywało i nie przedstawiało Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych informacji o prowadzonej działalności, co było niezgodne z postanowieniami art. 35 ust. 1 pkt. 3 *ustawy o rehabilitacji*.

Dyrektor nie wyjaśniła przyczyn takiego stanu. Wskazała jedynie, że dotychczasowa korespondencja z Biurem Pełnomocnika polegała wyłącznie na opiniowaniu i analizie działań podejmowanych w celu urzeczywistnienia praw ON.

(akta kontroli str. 2571-2573)

2. Wszystkie osiem poddane badaniu aneksy do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ, określające wysokość środków Funduszu na działanie ZAZ w roku następnym, były zawierane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 31 dni. Było to niezgodne z § 3 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie ZAZ* wg którego: *Strony umowy określają corocznie, nie później niż do dnia 30 listopada, w formie aneksu do umowy, wysokość środków Funduszu na działanie zakładu w roku następnym, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów dofinansowywanych ze środków Funduszu.*

Z-ca Dyrektora RCPS wyjaśniła, że wieloetapowe postępowanie, wpływa znacząco na długość procedowania i powoduje, że zachowanie terminu określonego w *rozporządzeniu* często nie jest możliwe, jednak w ocenie RCPS jest to działanie konieczne w związku z faktem, że wnioskowane dofinansowanie dotyczy środków publicznych.

(akta kontroli str. 1123-1188, 1209-1263, 1288-1332, 1465-1478)

NIK podziela pogląd Dyrektora RCPS, że konieczne są rzetelne działania weryfikujące i kontrolne dotyczące środków publicznych, jednak zwraca uwagę, że § 3 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie ZAZ* precyzyjnie określa termin podpisania aneksu i nie przewiduje wyjątków w tym zakresie.

3. 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 25 454,22 tys. zł, rozliczono za ledwie cztery (trzy z 2019 r. i jeden z 2020 r. (zwrot dotacji)) na łączną kwotę 4 196,13 tys. zł (16%), co było niezgodne z *Procedurą trybu postępowania o udzielenie i rozliczenie ze środków budżetu województwa łódzkiego dofinansowania kosztów działania zakładów aktywności zawodowej* przyjętą *Zarządzeniem Nr 38/2020 Dyrektora RCPS z dnia 4 maja 2020 r.*, wg której 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

⁵⁶ W trzecim przypadku zadanie zostało zakończone 29 grudnia 2021 r.

– rachunkową przewidziano 60 dni od dnia złożenia sprawozdania w Wydziale Finansowo – Rachunkowym.

Dyrektor wyjaśniła, że zatwierdzenie rozliczenia, wymaga analizy obszernej ilości dokumentacji, jest to proces pracochłonny, a pracownicy, którym powierzono obowiązek weryfikacyjny wykonują jednocześnie szereg innych zadań.

Z-ca Dyrektora dodatkowo wskazała, że w przypadku rozliczeń umów o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działania ZAZ, weryfikacji podlega dokumentacja złożona przez organizatorów ZAZ-ów, średnio od 200 do 700 dokumentów, których analiza zajmuje od 1 do 3 miesięcy. Na efektywność w zakresie rozliczania umów dotyczących kosztów działania zakładów aktywności zawodowej wpłynął także stan pandemii COVID-19 (absencja wśród pracowników ZAZ oraz kadry zarządzającej tych podmiotów a także zachorowalność wśród pracowników RCPS realizujących to zadanie).

(akta kontroli str. 1118-1122, 1465-1478, 1808-1818)

NIK zwraca uwagę, że długotrwały proces rozliczania sprawozdań rocznych z działalności ZAZ uniemożliwił RCPS dokonywanie potencjalnej korekty wysokości środków na następny rok, do której uprawniał §10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Uniemożliwił jednocześnie sprawowanie bieżącej kontroli i efektywnego nadzoru nad realizacją dofinansowanych zadań.

4. RCPS na bieżąco nie zweryfikowało otrzymanej od Organizatora ZAZ⁵⁷ *Informacji o wydatkowanych środkach Funduszu* przekazywanych przez WŁ oraz środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ za IV kwartał 2021 r. W zakresie części finansowej ww. rozliczenia, kontrola NIK wykazała, że:

- wysokość środków PFRON przekazanych przez WŁ wyniosła 2 971,02 tys. zł, natomiast zgodnie z dokumentacją źródłową, w tym wyciągami bankowymi rachunku służącego do obsługi środków PFRON wg algorytmu, RCPS przekazało w 2021 r. Beneficjentowi 1 342,20 tys. zł;
- w pozycji *Wynagrodzenie osób niepełnosprawnych (...)* sfinansowane ze środków Funduszu, Organizator wykazał, że w 2021 r. ZAZ wydatkował 299,18 tys. zł, podczas gdy preliminarz zakładał poniesienie wydatków do wysokości 162,60 tys. zł - przekroczenie o 136,58 tys. zł (o 84%);
- w pozycji *Inne koszty niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności wytwórczej lub usługowej* narastająco wykazano środki w wysokości 1 803,34 tys. zł, a preliminarz dopuszczał wydatki do wysokości 161,02 tys. zł, tj. o 1 642,32 tys. zł (o 1020%) mniej w stosunku do rozliczenia.

Dyrektor wyjaśniła, że RCPS pozyskuje w cyklu kwartalnym dane i informacje umożliwiające bieżące nadzorowanie realizacji umów.

W trakcie kontroli RCPS podjęło czynności wyjaśniające oraz poinformowało, że do dnia złożenia sprawozdania do PFRON, powyższe rozliczenie zostanie zweryfikowane.

(akta kontroli str.1288-1464, 1808-1818, 1854-1855)

NIK zwraca uwagę, że od momentu złożenia rozliczenia przez organizatora ZAZ do podjęcia w trakcie kontroli NIK działań wyjaśniających upłynęło ponad 3 miesiące, a RCPS nie podjęło żadnych działań nadzorczych w zakresie realizacji umowy.

⁵⁷ Umowa Nr 01/ZAZ/2017 z dnia 5 maja 2017 r.

RCPS co do zasady w sposób prawidłowy zlecało i dotowało zadania na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednakże wszystkie aneksy do umów na dofinansowanie ZAZ zostały zawarte po terminie, a długotrwały proces weryfikacji sprawozdań uniemożliwiał dokonywanie korekt wysokości środków przyznawanych na następny rok. RCPS nie weryfikowało na bieżąco informacji o wydatkowanych środkach Funduszu przekazywanych przez WŁ oraz środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ za IV kwartał 2021 r.

3. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu *ustawy o rehabilitacji* pod względem merytorycznym realizował Wydział ds. ON.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z §20 uchwały nr 1409/19 Zarządu WŁ z dnia 25 października 2019 r. oraz §21 uchwały 1727/12 Zarządu WŁ z dnia 31 października 2012 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania Organizatorom dofinansowania kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ, RCPS zapewniło sobie możliwość kontroli nad prawidłowością wykonania umowy przez Organizatora ZAZ, w tym kontrolę nad prawidłowością wydatkowania środków Funduszu oraz środków uzyskanych ze sprzedaży towarów i usług zakładu, a także stanu zatrudnienia pracowników ZAZ. Umowy zawarte z Organizatorami określały warunki prowadzenia przez samorząd kontroli i monitoringu realizowanych umów.

(akta kontroli str. 1966-1975)

3.1.1. W okresie objętym kontrolą zaplanowano przeprowadzenie 24 kontroli zewnętrznych dotyczących dotacji przyznanych ze środków PFRON (siedem w 2019 r., osiem w 2020 r. i dziewięć w 2021 r.), spośród których, z uwagi na pandemię COVID-19, zrealizowano 15 (sześć w 2019 r., jedną w 2020 r. i osiem w 2021 r.). Podmioty do kontroli były typowane na podstawie prowadzonych analiz ryzyka.

W związku z ogłoszeniem na terenie kraju stanu epidemii Dyrektor RCPS podjęła decyzję (Zarządzenie nr 41/2020 z dnia 26 maja 2020 r.) w sprawie odstąpienia od realizacji Planu kontroli na 2020 r. i oddelegowania pracowników Wydziału Kontroli i Skarg do innych zadań. Przeprowadzenie zaplanowanych na 2020 r. kontroli zostało przeniesione do realizacji w kolejnych latach⁵⁸. Na podstawie wyników kontroli RCPS wydawało wnioski pokontrolne, a następnie weryfikowało ich realizację.

W przypadku zadania „Dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami ON, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów ze środków PFRON będących w dyspozycji WŁ”, stan pandemii wpłynął negatywnie na wykonanie czynności sprawdzających w przypadku zakończonych inwestycji, bowiem czynności tych nie można było przeprowadzić online.

(akta kontroli str. 1856-1864, 2028-2461)

W 2019 r. w oparciu o prowadzone analizy ryzyka, RCPS przeprowadziło w Wydziale ds. ON audyt wewnętrzny w zakresie procesów związanych z przekazywaniem i rozliczaniem środków przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, dotyczący „Dofinansowania utworzenia i działalności ZAZ”. Audyt wykazał nieprawidłowości m.in. dotyczące długotrwałego rozliczania sprawozdań i w związku z tym podjęto działania naprawcze

⁵⁸ Np. w zakresie kontroli ZAZ, RCPS Zgodnie z przyjętymi zasadami miał przeprowadzać kontrolę nie rzadziej niż raz na dwa lata, natomiast z powodu pandemii wszystkie kontrole ZAZ zaplanowane na 2020 r. (przeprowadzone wcześniej w roku 2018), wykonano w roku 2021 r.

polegające na przeorganizowaniu zadań realizowanych przez poszczególnych pracowników Wydziału. Zgodnie z wyjaśnieniami z-cy Dyrektora podjęte czynności nie przyniosły oczekiwanych efektów w związku z odejściem jednego pracownika z Wydziału, którego podstawowe czynności dotyczyły obsługi ZAZ, a także powstaniem w 2020 r. nowego ZAZ. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły uchybień w zakresie weryfikacji dokumentów rozliczeniowych Organizatorów ZAZ; nieuwzględnienia w projekcie uchwały w sprawie podziału środków szczegółowej kalkulacji prognozowanych kosztów działania ZAZ oraz braku pisemnie określonych procedur wewnętrznych dot. udzielania i rozliczania dofinansowania kosztów działania ZAZ ze środków WŁ. Zarządzeniem Nr 38/2020 Dyrektora RCPS z dnia 4 maja 2020 r. wprowadzono Procedurę – tryb postępowania o udzielenie i rozliczenie ze środków budżetu województwa łódzkiego dofinansowania kosztów działania ZAZ. (akta kontroli str. 1976-2027, 2462-2503, 2567-2570)

3.2. Zgodnie z Zarządzeniem nr 16/2019 Dyrektora RCPS z dnia 5 lutego 2019 r.⁵⁹, na każdy rok objęty kontrolą w RCPS przygotowywano Roczny Program Działania RCPS określający cel i zadania służące jego realizacji, mierniki i ryzyka. Z realizacji tego Programu każdorazowo sporządzano sprawozdanie wskazujące podjęte działania służące realizacji celu i ewentualne przyczyny nieosiągnięcia planowanych wartości.

Zarządzeniami nr 101/2012 Dyrektora RCPS z dnia 25 października 2012 r. i nr 18/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. wprowadzono *Podręcznik kontroli zarządczej* służący wdrożeniu, stosowaniu, utrzymywaniu i doskonaleniu systemu kontroli zarządczej w RCPS, w którym w § 5 ust. 3 zobowiązano pracowników do wykonywania obowiązków, zadań i czynności w sposób planowy, skuteczny, zorganizowany, rzetelny, sumienny, sprawny, terminowy i bezstronny, świadczenia pracy z zaangażowaniem i współodpowiedzialnością za realizację celów jednostki. W zakresie kompetencji zawodowych podkreślono konieczność zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej (§ 6 ust. 1). W okresie objętym kontrolą w RCPS obowiązywały także Procedury dokonywania samooceny i składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w RCPS⁶⁰. Zgodnie z *Kwestionariuszem z samooceny kontroli zarządczej w 2021 r. w Wydziale ds. Rehabilitacji ON dla standardu I Środowisko wewnętrzne 3. Struktura organizacyjna*, wskazywano ocenę 4 i powyżej, jako realizację standardu niewymagającego działań naprawczych i doskonalących⁶¹. Zgodnie z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej Dyrektora w RCPS w Łodzi w latach 2019-2020 w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, natomiast w 2021 r. funkcjonowała w ograniczonym zakresie.

(akta kontroli str. 2011-2019)

3.3. RCPS prowadziło bieżące analizy wpływu zadań realizowanych na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej (w tym otrzymanych ze środków PFRON na podstawie algorytmu) oraz trwałości udzielanej pomocy.

Głównym elementem monitorowania były coroczne sprawozdania z realizacji Wojewódzkiego Programu Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych na lata 2014-2020. Opisy poszczególnych zadań przedstawione

⁵⁹ W sprawie przyjęcia Procedury opracowywania Rocznych Programów Działania oraz zarządzania ryzykiem w RCPS (wcześniej: Zarządzenie nr 99/2012 z dnia 25 października 2012 r.).

⁶⁰ Przyjęte: Zarządzeniem nr 100/2012 Dyrektora RCPS w Łodzi z dnia 25 października 2012 r., zmienione Zarządzeniem nr 86/2014 z dnia 1 października 2014 r.; Zarządzeniem nr 17/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. i Zarządzeniem nr 101/2019 z dnia 1 października 2019 r.

⁶¹ A Kierownik Wydziału każdorazowo oświadczał, że w kierowanej komórce w wystarczającym stopniu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

były szczegółowo w sprawozdaniach z realizacji tego Programu. Z kolei efekty realizacji poszczególnych zadań przedstawiane były przez Organizatorów ZAZ także w formie sprawozdań.

W latach 2019-2021, 46 osób niepełnosprawnych opuściło ZAZ i znalazło zatrudnienie poza zakładem aktywności zawodowej. Ponadto nastąpił rozwój pod względem jakościowym i ilościowym usług rehabilitacji świadczonych przez zakłady np. zakup sprzętu rehabilitacyjnego umożliwił zintensyfikowanie tego wsparcia.

W przypadku robót budowlanych w okresie objętym kontrolą zrealizowano 34 inwestycje. W ramach tego zadania dofinansowano roboty budowlane w szczególności w placówkach ochrony zdrowia, domach pomocy społecznej, placówkach oświatowych, edukacyjnych, edukacyjno-rehabilitacyjnych. Ponadto zmodernizowano pomieszczenia higieniczno – sanitarne, a także dokonano przebudowy i modernizacji obiektów w celu zwiększenia ich dostępności do potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich. Efektem wykonanych prac było zwiększenie liczby obiektów na terenie województwa łódzkiego dostępnych dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

W okresie objętym kontrolą do RCPS nie wpłynęły żadne skargi dotyczące działań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

(akta kontroli str. 2574-2667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie 2019-2021 wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz § 4 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego RCPS, nie zapewniło właściwego nadzoru nad terminowością realizacji zadań jednostki.

Po przeprowadzonym audycie wewnętrznym w 2019 r. w Wydziale ds. ON w zakresie procesów związanych z przekazywaniem i rozliczaniem środków przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych i stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie długotrwałego rozliczania sprawozdań nie podjęto skutecznych działań naprawczych eliminujących stwierdzone nieprawidłowości. Nieterminowa weryfikacja tych sprawozdań stwarzała z kolei zagrożenie dla wiarygodności sprawozdań przekazywanych przez RCPS do Funduszu.

Powyższe było działaniem nierzetelnym, a także niezgodnym z standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.), zgodnie z którymi struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki.

Dyrektor wyjaśniła, że ilość nałożonych zadań utrudniała sprawną i terminową realizację rozliczania środków PFRON przeznaczonych na dofinansowanie funkcjonowania ZAZ. Po stwierdzeniu w 2021 r. niedostatecznego nadzoru jakim został objęty Wydział ds. Rehabilitacji ON przez bezpośredniego zwierzchnika ten obszar działania jednostki jest regularnie monitorowany, a proces jego realizacji ocenia się na ograniczony, wymagający działań naprawczych.

Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora bezpośrednio nadzorująca pracę w Wydziale, obecnie w Wydziale zatrudnionych jest dziewięć osób (dziewięć etatów), które realizują liczne zadania. W 2021 r. przeprowadzono analizę najważniejszych czynności wykonywanych przez pracowników w ramach zadań realizowanych przez Wydział i na tej podstawie opracowano analizę SWOT Wydziału. W konsekwencji zaplanowano zwiększenie zatrudnienia i od 1 maja 2022 r. w Wydziale zatrudniono nową osobę, oraz trwa proces naboru kolejnej osoby.

(akta kontroli str. 1118-1122, 1465-1478, 2011-2019, 2462-2573)

OCENA CZĄSTKOWA

Wprawdzie RCPS monitorowało i kontrolowało prawidłowość wykorzystania środków przez beneficjentów, a weryfikacja wykonania projektów pod względem merytorycznym i finansowym była skrupulatna, to jednak działania te prowadzone były opieszale i nie zapewniały terminowej ich realizacji. Struktura organizacyjna Wydziału ds. ON nie była dostosowana do celów i zadań i nie zapewniała terminowej i efektywnej realizacji obowiązków związanych z rozliczaniem środków przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski Wzmożenie nadzoru nad pracą pracowników realizujących w RCPS zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz dostosowanie struktury organizacyjnej do aktualnych celów i zadań w powyższym zakresie i wyeliminowanie nierzetelnych i nieterminowych działań dotyczących w szczególności:

- prowadzenia kont analitycznych do konta 139;
- sporządzania projektów uchwał dotyczących środków PFRON będących w dyspozycji Województwa Łódzkiego;
- rozliczania rocznych sprawozdań z realizacji umów o dofinansowanie działalności ZAZ i weryfikacji informacji o wydatkowanych środkach Funduszu przekazywanych przez Województwo Łódzkie;
- podpisywania aneksów do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji Województwa Łódzkiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, czerwca 2022 r.

Kontrolerzy
Magdalena Łysek
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Magdalena Walicka – Bąk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Radca Prezesa
Piotr Walczak

.....
podpis