



LWA.430.1.2024

Nr ewid. 19/2024/P/23/085/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PRZEZ WYBRANE SAMORZĄDY
POWIATOWE WOJEWÓDZTWA
MAZOWIECKIEGO ZADAŃ W ZAKRESIE
ZAOPATRZENIA OSÓB
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W SPRZĘT
REHABILITACYJNY, PRZEDMIOTY
ORTOPEDYCZNE
I ŚRODKI POMOCNICZE**

**DELEGATURA
W WARSZAWIE**

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja przez wybrane samorzady powiatowe województwa mazowieckiego zadań w zakresie zaopatrzenia osób z niepełnosprawnościami w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Stanisław Jarosz

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

z upoważnienia

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA.....	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	7
4. WNIOSKI.....	10
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	11
5.1. Zapewnienie pod względem organizacyjno-funkcyjnym warunków realizacji zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.....	11
5.2. Wykonywanie zadań związanych z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.....	28
6. ZAŁĄCZNIKI	36
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	36
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	38
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	43
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	44

Zdjęcie na okładce:

©Bargais – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o rehabilitacji	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44)
ustawa o samorządzie powiatowym	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.)
ustawa o dostępności cyfrowej	Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1440)
rozporządzenie w sprawie algorytmu	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.)
rozporządzenie w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzaju zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 926)
rozporządzenie w sprawie wykazu wyrobów medycznych	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie (Dz. U. z 2023 r. poz. 823, ze zm.)
PFRON, Fundusz	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PCPR, Centrum	powiatowe centrum pomocy rodzinie
SOW	system obsługi wsparcia finansowanego ze środków PFRON
standard WCAG 2.1	Web Content Accessibility Guidelines – standard określający normy dostosowania stron www, dokumentów cyfrowych i aplikacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami
przedmioty ortopedyczne	przyrządy niezbędne do samodzielnego funkcjonowania osoby niepełnosprawnej (np. protezy, kule, wózki inwalidzkie)
środki pomocnicze	przedmioty, które w znacznym stopniu umożliwiają lub ułatwiają funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej w środowisku społecznym (np. aparaty słuchowe, pomoce optyczne dla niedowidzących, pieluchomajtki, cewniki)
sprzęt rehabilitacyjny	sprzęt niezbędny do prowadzenia zajęć rehabilitacyjnych mających na celu osiągnięcie, przy aktywnym udziale osoby niepełnosprawnej, możliwie najwyższego poziomu jej funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (np. rowery rehabilitacyjne, rotory rehabilitacyjne, tory i poręcze do nauki chodzenia)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo udzielały dofinansowania na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych osobom z niepełnosprawnościami?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wdrożone w powiatach rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne zapewniały realizację zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze?
2. Czy powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo wykonywały zadania związane z zaopatrzeniem w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze?

Jednostki kontrolowane

powiatowe centra pomocy rodzinie (8 jednostek)

Okres objęty kontrolą

Lata 2021–2023 (I–III kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń mających wpływ na kontrolowaną działalność.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹, w grudniu 2021 r. w Polsce było 2,3 mln osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe lub zgłoszonych do ubezpieczenia przez płatników składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, które posiadały orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (wydane przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności) albo orzeczenie o stopniu niezdolności do pracy (wydane przez ZUS).

Art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nakłada na władze publiczne obowiązek udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, a sposób, formy i zakres udzielanej pomocy określa ustawa.

Podstawowym aktem w tym zakresie jest ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z zawartą w niej definicją, 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. Przywołana ustawa wyznaczyła m.in. zadania powiatu realizowane na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym z wykorzystaniem środków przekazywanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W zakresie określonym ww. ustawą, są one realizowane przez powiatowe centra pomocy społecznej – jednostki organizacyjne powiatu wykonujące zadania pomocy społecznej².

W 2022 r. do 380 samorządów powiatowych wpłynęło od osób indywidualnych³ ogółem 267 590 wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, na łączną kwotę 438 720 tys. zł. Po ich rozpatrzeniu wypłacono ogółem 248 937 tys. zł na rzecz 164 457 osób. Dofinansowanie w ww. zakresie uzyskało zatem niespełna 62 % osób, a jego wielkość stanowiła zaledwie 56,7 % wnioskowanej kwoty ogółem.

Wielkość środków PFRON przeznaczanych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze jest więc od wielu lat niewystarczająca w relacji do istniejących potrzeb. Stanowi to istotny problem z dwóch względów – dotyczy osób doświadczonych okresowym lub trwałym naruszeniem sprawności organizmu, utrudniającym im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, a także będących w trudnej sytuacji materialnej. Dlatego szczególnie istotne jest, aby powiatowe centra pomocy rodzinie, będące jednostkami organizacyjnymi powiatu bezpośrednio odpowiedzialnymi za wykonanie zadań w zakresie rehabilitacji społecznej, prawidłowo wywiązywały się z realizacji jednego z nich – dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Kontrola została podjęta z inicjatywy NIK, w ramach priorytetu II.1. *Sprawne państwo służące obywatelom.*

¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/osoby-niepelnosprawne-w-2022-roku,26,5.html>

² Art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

³ Pojęcie „osoba indywidualna” dotyczy osób niepełnosprawnych, którym przyznawane jest dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze na podstawie odrębnych przepisów (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c ustawy o rehabilitacji).

2. OCENA OGÓLNA

PCPR prawidłowo udzielały dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Wdrożone w powiatach rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne pozwalały na realizację zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Powiatowe centra pomocy rodzinie, będące powiatowymi jednostkami organizacyjnymi, pozyskiwały wiedzę o potrzebach osób niepełnosprawnych, wykorzystując w tym celu dostępne instrumenty zbierania informacji w tym zakresie. Posiadane rozeznanie umożliwiało organom powiatu hierarchizację zadań dotyczących rehabilitacji społecznej i właściwy podział środków przewidzianych na ich realizację.

PCPR zgodnie z prawem i gospodarnie wykorzystywały środki PFRON. Dzięki aktywnemu monitorowaniu stopnia ich wykorzystania w trakcie roku, w tym bieżącej współpracy z właściwymi powiatowymi urzędami pracy, niezwłocznie reagowano na pojawiające się możliwości dokonywania przesunięć środków Funduszu między poszczególnymi zadaniami, zapewniając w ten sposób pełne i efektywne ich wykorzystanie.

Ze względu na ograniczone środki przydzielane przez PFRON według ustalonego algorytmu, zaistniała potrzeba wypracowywania w powiatach dodatkowych zasad przyznawania dofinansowania w celu zapewnienia pomocy jak największej liczbie osób potrzebujących, z jednoczesnym zachowaniem obiektywizmu i transparentności procesu udzielania wsparcia. Wprowadzanie tych zasad odbywało się pomimo braku stosownej podstawy prawnej.

Objęte kontrolą powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo wykonywały zadania związane z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. PCPR rzetelnie rozpatrywały wnioski o dofinansowanie, weryfikowały je, a następnie dokonywały wypłat dofinansowania. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające głównie na niedochowaniu obowiązujących terminów przewidzianych na wykonanie określonych czynności związanych z rozpatrywaniem wniosków, a także niedostosowania strony internetowej PCPR do niektórych wymogów ustawowych w zakresie dostępności cyfrowej, nie miały istotnego wpływu na ocenę działalności jednostek kontrolowanych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych, stosowany powszechnie przez PCPR sposób rozpatrywania wniosków o dofinansowanie może być skutecznie zakwestionowany pod względem prawnym, zarówno w zakresie wprowadzania dodatkowych zasad przyznawania dofinansowania, jak i w odniesieniu do formy rozstrzygnięcia w sprawie dofinansowania. Z tego też względu, w ocenie NIK, zachodzi potrzeba podjęcia stosownych zmian w przepisach prawa w powyższym zakresie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Aktywna rola PCPR w wyznaczaniu zadań finansowanych ze środków PFRON

Powiatowe centra pomocy rodzinie odgrywały wiodącą rolę w procesach rozpoznawania potrzeb osób z niepełnosprawnościami zamieszkałymi na terenie powiatów oraz określenia zadań, na które przeznaczone zostaną środki z PFRON. PCPR pozyskiwały informacje o tych osobach na podstawie danych statystycznych przekazywanych przez Fundusz, w ramach prowadzonej działalności statutowej, a także w wyniku współpracy z innymi podmiotami z terenu powiatu, wykonującymi zadania na rzecz osób z niepełnosprawnościami. PCPR przedstawiały organom powiatu propozycję podziału środków PFRON w odniesieniu do poszczególnych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, opracowując, po dokonaniu niezbędnych uzgodnień, projekt uchwały rady powiatu w tej sprawie. Na podstawie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, rady powiatów, zgodnie z propozycją zgłaszaną przez PCPR, dokonywały wyboru zadań, na które przeznaczone zostaną środki PFRON. W powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, w różnym stopniu finansowano poszczególne zadania w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej, co miało też wpływ na wielkość środków wykorzystywanych na dofinansowanie zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W ramach puli środków przewidzianych na sfinansowanie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, w objętych kontrolą PCPR przeznaczono od 646,6 tys. zł (powiat zwoleński) do 1529,2 tys. zł (powiat wyszkowski), a w poszczególnych powiatach, od 7,7 % (powiat przysuski) do 57,1 % (powiat makowski) środków Funduszu. Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze stanowiło najczęściej drugą kwotowo pozycję (po dofinansowaniu kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej), na którą przeznaczano środki Funduszu. Objęte kontrolą PCPR prowadziły przy tym działania informacyjne mające na celu dotarcie do jak najszerszego grona osób z niepełnosprawnościami, mogących skorzystać ze wsparcia finansowego ze środków PFRON. [str. 12–16, 24]

Nieangażowanie środków własnych powiatu w dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Co do zasady dofinansowania zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze udzielano wyłącznie ze środków PFRON. Stan taki odnotowano w siedmiu z ośmiu powiatów, w których kontrolą objęto PCPR, oraz we wszystkich pozostałych 34 powiatach województwa mazowieckiego, w których zasięgnięto informacji w związku z przeprowadzaną kontrolą⁴. Sytuacja ta miała miejsce, pomimo że organy powiatów posiadały informacje o niedoborze środków przeznaczanych na ww. dofinansowanie, a także mimo prawnej możliwości wsparcia finansowego ze strony samorządu powiatowego, wynikającej z ustawy o samorządzie powiatowym. [str. 16–18]

Brak podstawy prawnej do ustalania zasad przyznawania dofinansowania ze środków PFRON

W 37 z 42 powiatów województwa mazowieckiego przyjęto szczegółowe zasady przyznawania dofinansowania udzielanego ze środków PFRON. Regulacje te wprowadzane były w różnorodny sposób – zarządzeniem dyrektora PCPR, uchwałą rady lub zarządu powiatu, albo zarządzeniem starosty (prezydenta miasta). Działania takie uzasadniano ograniczoną wielkością środków przeznaczanych na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji oraz potrzebą zaspokojenia, nawet w niepełnym zakresie, potrzeb zgłaszanych przez jak największą liczbę osób niepełnosprawnych, według jednakowych, transparentnych reguł, co uznawano za urzeczywistnienie zasady

⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Prawidłowe monitorowanie wykorzystania środków PFRON

sprawiedliwości społecznej⁵, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Sądy administracyjne i wojewodowie sprawujący nadzór nad stanowaniem aktów normatywnych przez jednostki samorządu terytorialnego, z oczywistych względów odnosząc się jedynie do kwestii legalności tych aktów z punktu widzenia regulacji dotyczących źródeł prawa, konsekwentnie kwestionowali jednak powyższe rozwiązania, wskazując, że nie znajdują one podstawy w materii ustawowej. [str. 20–23]

Objęte kontrolą PCPR prawidłowo monitorowały stopień wykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Na podstawie gromadzonych danych analizowano zaawansowanie wykorzystania środków Funduszu w relacji do potrzeb wynikających z liczby złożonych wniosków oraz dokonywano oceny zaangażowania finansowego w realizację poszczególnych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej. W wyniku ww. działań występowało także do organów powiatu z propozycjami zmian wielkości finansowania poszczególnych zadań, w tym dotyczących dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W związku z ograniczonymi zasobami finansowymi podejmowano również decyzje o zmianach, w ramach limitów określonych przepisami prawa, wielkości maksymalnego dofinansowania, aby wsparciem objąć jak największą liczbę wnioskodawców, efektywnie wykorzystując środki PFRON. [str. 23–24]

Niezdolność stron internetowych PCPR z niektórymi wymogami ustawy o dostępności cyfrowej

W wyniku audytu stron internetowych PCPR pod kątem zgodności z ustawą o dostępności cyfrowej oraz z wytycznymi WCAG 2.1., ze szczególnym uwzględnieniem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w zakresie uzyskiwania informacji dotyczących zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, stwierdzono natomiast szereg uchybień odnoszących się do zasad określonych w ww. ustawie. Odstępstwa odnotowano we wszystkich objętych kontrolą PCPR, aczkolwiek ich skala i waga była zróżnicowana w poszczególnych jednostkach. [str. 24–26]

Właściwa organizacja pracy w PCPR

Kierownicy kontrolowanych jednostek zapewnili warunki organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie będącym przedmiotem kontroli NIK. Obowiązujące regulaminy organizacyjne oraz opisy stanowisk zapewniały zastępowalność pracowników w wykonywaniu czynności. Dyrektorzy PCPR wskazywali jednocześnie na niewystarczający stan zatrudnienia w kierowanych przez siebie placówkach oraz znaczące zwiększenie obciążenia pracowników związane z wprowadzeniem w 2023 r. obowiązku procedowania w Systemie Obsługi Wsparcia (SOW)⁶ wszystkich wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. [str. 26–28]

Prawidłowe rozpatrywanie wniosków przez pracowników PCPR

W latach 2021–2023 (I–III kwartał) do objętych kontrolą ośmiu PCPR wpłynęło łącznie 6528 wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Pozytywnie rozpatrzonych zostało ogółem 5735 wniosków (87,9 %), z czego 5533 wnioski dotyczyły zaopatrzenia w środki pomocnicze i przedmioty ortopedyczne, a jedynie 202 (3,5 %) zakupu sprzętu rehabilitacyjnego. Kwota przyznanego

⁵ Zgodnie z tezą do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2021 r. (I OSK 432/21) zarówno wysokość, jak i samo przyznanie świadczenia, uzależnione jest od możliwości finansowych organu przyznającego pomoc oraz liczby innych potrzebujących. Jednocześnie organ musi uwzględniać wysokość przyznanych już świadczeń i dokonywać stosownego rozdziału środków, aby z pomocy społecznej skorzystała jak największa liczba potrzebujących, gdyż tylko takie postępowanie jest zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.

⁶ SOW (System Obsługi Wsparcia) to platforma on-line, za pomocą której osoby niepełnosprawne i jednostki działające na ich rzecz mogą elektronicznie składać wnioski o wsparcie finansowe ze środków PFRON, dystrybuowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

dofinansowania ogółem wyniosła 8 083,2 tys. zł, z czego 413,9 tys. zł (5,1 %) stanowiło dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego. Spośród 6528 złożonych wniosków o dofinansowanie, 450 (6,9 %) rozpatrzono negatywnie, głównie z powodu braku środków finansowych (75,6 % rozpatrzonych odmownie). W pozostałych przypadkach, odnoszących się do 2023 r., do czasu zakończenia czynności kontrolnych proces rozpatrywania wniosków nie został zakończony.

PCPR zapewniały prawidłowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Wnioski te były właściwie analizowane i weryfikowane pod względem merytorycznym i formalnym. W szczególności nie odnotowano ani jednego przypadku udzielenia dofinansowania osobie nieuprawnionej lub nieprzyjęcia wniosku o dofinansowanie. Stwierdzone w sześciu PCPR nieprawidłowości, dotyczące najczęściej niedochowania obowiązujących terminów: rozpatrzenia wniosku, poinformowania wnioskodawców o występujących we wnioskach uchybieniach oraz przekazania dofinansowania na konto świadczeniodawcy realizującego zlecenie, nie miały istotnego wpływu na ogólną, pozytywną ocenę działalności tych jednostek w zakresie objętym kontrolą. O właściwej realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie może świadczyć również fakt, że w latach 2021–2023 do objętych kontrolą PCPR nie kierowano skarg dotyczących spraw związanych z udzielaniem dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. [str. 29–35]

Niestosowanie przepisów k.p.a. przy rozpatrywaniu wniosków

PCPR informowały wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku, a w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia, wysyłały zaświadczenie o wysokości przyznanego dofinansowania. W sprawach tych nie wydawano decyzji administracyjnych wychodząc z założenia, że literalna wykładania przepisów ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, całościowo regulującego tryb rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, nie wskazuje na konieczność prowadzenia w tych sprawach postępowania zakończonego decyzją administracyjną. Zwracano też uwagę, że w przypadku braku możliwości udzielenia dofinansowania ze względu na niedobór środków finansowych w momencie rozpoznawania wniosku, odwołanie od rozstrzygnięcia jest albo bezprzedmiotowe, albo informacja o nieprzyznaniu dofinansowania nie ma charakteru ostatecznego, gdyż w przypadku przyznania powiatowi kolejnej transzy środków Funduszu, PCPR powinno ponownie rozpoznać już złożone wnioski o udzielenie dofinansowania, których wcześniejsze negatywne załatwienie wynikało wyłącznie z przyczyn finansowych. Zważywszy również, że realizacja zadań powiatu finansowanych ze środków PFRON odbywa się w cyklach rocznych, a proces rozpatrywania odwołania od decyzji administracyjnej do samorządowego kolegium odwoławczego jest długotrwały, niewydatkowana kwota z końcem roku musiałaby zostać zwrócona do Funduszu przed ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy, co w praktyce oznaczałoby konieczność zwrotu środków, pomimo niezabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych. [30–33]

Konieczność wprowadzania wniosków do SOW

Osoby wnioskujące o dofinansowanie w ograniczonym zakresie korzystały z elektronicznej formy składania wniosku o dofinansowanie. Spośród 6528 wniosków o dofinansowanie w ośmiu objętych kontrolą PCPR, za pośrednictwem SOW złożono zaledwie 210 z nich (3,2 %). Konsekwencją powszechnego składania wniosków o dofinansowanie w formie papierowej była konieczność ich wprowadzania do systemu przez pracowników PCPR z uwagi na wprowadzony od 2023 r. przez PFRON obowiązek procedowania wszystkich wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze w SOW. [str. 35]

4. WNIOSKI

Wnioski do dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie

- Podjęcie działań organizacyjnych w celu:
 - wywiązywania się z obowiązujących terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie,
 - terminowego informowania wnioskodawców o uchybieniach występujących we wniosku o dofinansowanie,
 - terminowego przekazywania środków na konto świadczeniodawców realizujących zlecenia zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze,
 - dostosowania strony internetowej PCPR do wymagań określonych w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz standardu WCAG 2.1., a także dokonywania, wymaganego przepisami tej ustawy, przeglądu dostępności strony internetowej.

Wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

- Podjęcie działań mających na celu zmianę ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez nadanie radzie powiatu uprawnienia do ustalania zasad przyznawania dofinansowania ze środków PFRON, w ramach limitów dofinansowania, z jednoczesną możliwością wprowadzenia dodatkowych kryteriów uwzględniających skalę i hierarchię potrzeb mieszkańców danego powiatu.
- Podjęcie prac legislacyjnych mających na celu jednoznaczne określenie formy rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie ze środków PFRON oraz zaświadczenia o wysokości przyznanego dofinansowania.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie pod względem organizacyjno-funkcyjnym warunków realizacji zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Zapewnienie warunków dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

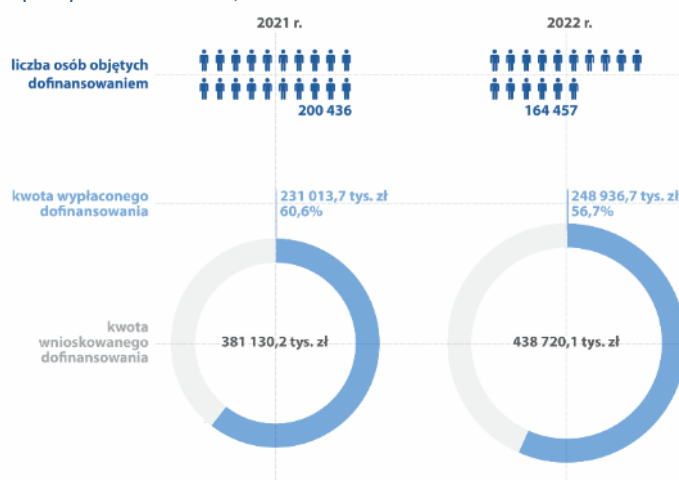
Przyjęte w powiatach rozwiązania organizacyjno-funkcyjne zapewniały realizację zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. PCPR posiadały rozeznanie co do potrzeb osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych na terenie powiatu, w zakresie będącym przedmiotem kontroli. Centra właściwie gospodarowały środkami Funduszu, a dzięki aktywnemu monitorowaniu stopnia wykorzystania środków przeznaczonych na rehabilitację społeczną oraz bieżącej współpracy z właściwymi powiatowymi urzędami pracy, niezwłocznie reagowały na pojawiające się możliwości dokonywania przesunięć między poszczególnymi zadaniami finansowanymi ze środków Funduszu, zapewniając w ten sposób pełne i efektywne wykorzystanie będących w dyspozycji środków, co miało szczególne znaczenie w związku z ich niedoborem w relacji do zgłaszanych potrzeb. Zadbano również, aby proces dofinansowania realizowany był w sposób obiektywny i transparentny, a wsparcie finansowe obejmowało jak największą grupę osób z niepełnosprawnościami, uprawnionych do uzyskania takiej pomocy.

Skala dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Jak wynika z danych zawartych w sprawozdaniach zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego Funduszu, w latach 2021–2022 rosła liczba wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c ustawy o rehabilitacji). W 2021 i 2022 r. do 380 samorządów powiatowych w Polsce wpłynęło ogółem odpowiednio: 255 249 i 267 590 wniosków o dofinansowanie. Pomimo wzrostu liczby złożonych wniosków, wsparciem ze środków PFRON objęto mniej osób ubiegających się o taką pomoc.

Wykres nr 1

Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów w Polsce, w latach 2021–2022

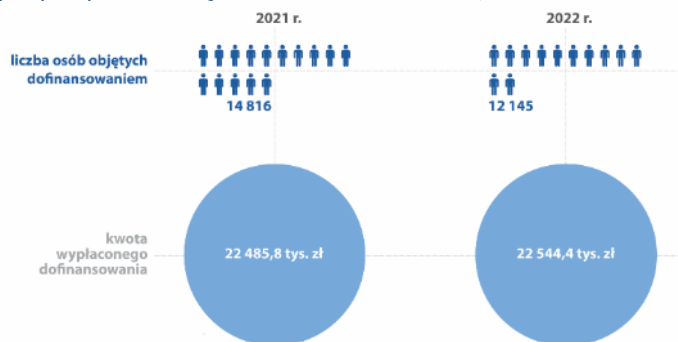


Źródło: Sprawozdania Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W latach 2021–2022 samorządy powiatowe województwa mazowieckiego wypłaciły zbliżoną kwotę dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, ale ze wsparcia w tym zakresie skorzystało mniej osób.

Wykres nr 2

Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów w województwie mazowieckim, w latach 2021–2022



Źródło: Sprawozdania Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Standardy PFRON

Zgodnie ze *Standardami realizacji przez samorząd powiatowy zadań finansowanych ze środków PFRON*, udostępnionymi na stronie internetowej Funduszu, podział środków pomiędzy rehabilitację społeczną i zawodową oraz poszczególne zadania w ramach tych rodzajów rehabilitacji odbywa się z uwzględnieniem doświadczeń lat poprzednich, zidentyfikowanych potrzeb osób niepełnosprawnych na terenie powiatu oraz na podstawie programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych [standard A.1.], zaś podział środków pomiędzy zadania powinien być konsultowany nie tylko ze społeczną radą osób niepełnosprawnych, ale również z gminami wchodzącymi w skład powiatu [standard A.2.].

Rozpoznanie potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Z ustaleń kontroli wynika, że powiatowe centra pomocy rodzinie odgrywały wiodącą rolę w procesie rozpoznawania potrzeb osób z niepełnosprawnościami zamieszkałymi na terenie powiatu oraz podziału środków Funduszu przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną. Co do zasady PCPR pozyskiwały informacje o sytuacji i potrzebach osób z niepełnosprawnościami w ramach wykonywania zadań statutowych, w szczególności na podstawie zebranych danych z lat poprzednich. Liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie powiatu określano na podstawie informacji o wysokości środków PFRON przypadających powiatowi w poszczególnych latach na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji, zawierającej m.in. dane GUS o liczbie dzieci w wieku 0–14 lat oraz osób w wieku 15 lat i więcej zamieszkałych w powiecie, wskaźniki częstości występowania niepełnosprawności, a także o liczbie osób niepełnosprawnych bezrobotnych i osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu. Wykorzystywano również informacje zawarte w rejestrach osób ubiegających się o wsparcie ze środków PFRON, w tym dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, a także w sprawozdaniach z wydatkowania środków Funduszu z lat wcześniejszych. Dodatkowe informacje pozyskiwano również m.in. z powiatowych urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, właściwych komórek organizacyjnych starostwa, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz organizacji pozarządowych. Planując wielkość środków finansowych na dane zadanie, brano pod uwagę fakt cyklicznego, wieloletniego korzystania z dofinansowania przez znaczną część wnioskodawców. Duże znaczenie miały również bieżące kontakty

pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie z osobami niepełnosprawnymi lub ich rodzinami. Natomiast odnosząc się do kwestii współpracy z samorządami gminnymi, niektórzy dyrektorzy PCPR zwracali uwagę na ograniczoną celowość podejmowania tego rodzaju działań.

Przykład

Opracowując diagnozę sytuacji i potrzeb osób z niepełnosprawnościami, PCPR w Sochaczewie nie przeprowadzał dodatkowych konsultacji z gminami z terenu powiatu, gdyż w ocenie dyrektora Centrum, ewentualne informacje z jednostek gminnych w żaden sposób nie byłyby pomocne do opracowania projektu uchwały rady powiatu w sprawie określenia zadań, na które przeznaczone zostaną środki Funduszu. Podstawowe dane do przygotowania projektów tych uchwał to dane sprawozdawcze z lat ubiegłych, a ewentualne potrzeby zgłaszane przez inne podmioty, nie mają wpływu na wysokość środków otrzymywanych z PFRON, dzielonych według algorytmu. Podobną opinię wyraził dyrektor PCPR w Nowym Dworze Mazowieckim, wskazując na brak zainteresowania w tym zakresie ze strony gmin.

Powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Problematyka dotycząca potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej ujmowana były w powiatowych programach działań na rzecz osób niepełnosprawnych, opracowywanych na podstawie art. 35 a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Dokumenty te obowiązywały w 7 z 8 powiatów, w których kontrolą objęto powiatowe centra pomocy rodzinie.

W powiecie nowodworskim przyjęto *Powiatowy program na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2016–2020*, którego obowiązywanie przedłużono na lata 2021–2022. Jak wyjaśnił dyrektor PCPR, okres pandemii uniemożliwił zakończenie prac nad nowym programem, przy czym szczególnie czasochłonne było opracowanie diagnozy potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Projekt tego dokumentu znajdował się w końcowej fazie przygotowań, nie został jednak przyjęty do końca trwania kontroli NIK

W powiatowych programach działań na rzecz osób niepełnosprawnych przedstawiano m.in. charakterystykę problemów, na które napotykają osoby z niepełnosprawnościami, diagnozę ich potrzeb oraz kierunki działań mających w szczególności na celu przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu tych osób oraz poprawę jakości ich życia poprzez zapewnienie odpowiednich warunków do samodzielnego, pełnego i czynnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym. W dokumentach tych prezentowane były również kierunkowe działania konieczne do realizacji. Wprawdzie w powiatowych programach działań na rzecz osób niepełnosprawnych poruszano kwestie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, ale informacje na ten temat sprowadzały się najczęściej do zamieszczenia danych na temat wysokości środków wydatkowanych, liczby wniosków rozpatrzonych oraz efektów rzeczowych udzielonego dofinansowania.

Przykłady

W „Programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych w powiecie **wyszkowskim** na lata 2016–2025”, w ramach priorytetu IV pn. *Tworzenie warunków zapewniających dostęp osób z niepełnosprawnościami do usług medycznych, rehabilitacyjnych i terapeutycznych*, w odniesieniu do celu nr 3 pn. *Zwiększenie dostępu do rehabilitacji społecznej*, wskazano m.in. na potrzebę realizacji przedsięwzięć mających na celu: zapewnienie możliwości osobom niepełnosprawnym i ich opiekunom udziału w turnusach rehabilitacyjnych, zapewnienie możliwości zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, środków ortopedycznych i pomocniczych, wspieranie działań na rzecz tworzenia wypożyczalni i punktów sprzedaży sprzętu rehabilitacyjnego, środków ortopedycznych i środków pomocniczych.

Za jeden z celów szczegółowych określonych w *Powiatowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych w powiecie zwoleńskim na lata 2021–2027* uznano ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do rehabilitacji medycznej i pomocy terapeutycznej, który miał być realizowany m.in. poprzez dofinansowanie zakupu przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz sprzętu rehabilitacyjnego w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych. Przewidywanym efektem realizacji programu w tym zakresie miała być poprawa warunków życia osób niepełnosprawnych, umożliwienie im pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym oraz rekreacyjnym.

Dyrektorzy PCPR corocznie przedstawiali radom powiatu sprawozdania z realizacji zadań w zakresie rehabilitacji społecznej, prezentując w nich m.in. dane na temat dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Tym samym organy powiatu miały możliwość cyklicznego zapoznawania się z tym zagadnieniem, w tym problemami w finansowaniu potrzeb osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie powiatu. W jednym z ośmiu powiatów przeprowadzono ewaluację programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, w trakcie jego realizacji.

W 2021 r. PCPR w Wyszkowie przeprowadziło ewaluację okresową *Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych w powiecie wyszkowskim na lata 2016–2025*, która została przyjęta uchwałą zarządu powiatu. W marcu 2023 r. zarząd powiatu powołał zespół do spraw realizacji programu, do zadań którego należała m.in. aktualizacja danych dotyczących liczby i struktury osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych w powiecie wyszkowskim. Dodatkowo do zadań tego zespołu należała weryfikacja założeń programu pod kątem aktualnych potrzeb osób niepełnosprawnych oraz dostępnych form wsparcia, a także weryfikacja źródeł finansowania programu, w kolejnych latach jego obowiązywania.

Określanie zadań i podział środków PFRON przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną

Powiatowe centra pomocy rodzinie aktywnie uczestniczyły w procesie określenia zadań i podziału środków Funduszu przeznaczonych na rehabilitację społeczną i zawodową w powiecie. Po otrzymaniu w lutym informacji z PFRON o wielkości środków przyznanych danemu powiatowi i przeprowadzeniu analiz dotyczących realizacji poszczególnych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, w tym liczby złożonych wcześniej wniosków oraz wnioskowanej kwoty dofinansowania, a także przeanalizowaniu prognozowanych potrzeb, a następnie dokonaniu niezbędnych uzgodnień, w szczególności z powiatowym urzędem pracy, PCPR przedstawiały propozycję podziału środków Funduszu. Propozycja ta była opiniowana przez powiatową społeczną radę ds. osób niepełnosprawnych. PCPR najczęściej opracowywały też projekty uchwał rady powiatu w sprawie określenia zadań finansowanych ze środków Funduszu, które po zaakceptowaniu przez zarządy powiatu, były kierowane na posiedzenie rad powiatu. Projekty uchwał były na ogół przyjmowane w niezmienionym kształcie przez rady powiatu. Po podjęciu uchwał przez radę powiatu, PCPR niezwłocznie przystępowały do dokonywania wypłat dofinansowania. Proces ten niekiedy był nieco wydłużony, co było spowodowane przyjętymi w danej jednostce rozwiązaniami organizacyjnymi mającymi na celu zapewnienie większej transparentności dokonywanych rozstrzygnięć.

We wszystkich powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, stosownie do art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, rada powiatu wywiązała się z obowiązku określenia zadań, na które przeznacza środki PFRON. W podejmowanych uchwałach najczęściej wskazywano konkretne zadania objęte dofinansowaniem wraz z kwotami przeznaczonymi na ich sfinansowanie. Rady powiatów w sposób zróżnicowany podchodziły do kwestii zakresu działań, na których realizację mają być przeznaczone środki PFRON, korzystając z ustawowego uprawnienia

finansowania tylko niektórych z nich. W powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, organy powiatów określały od trzech do siedmiu zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, finansowanych ze środków PFRON. Przy ich wyborze i wielkości przyznanych środków kierowano się specyfiką potrzeb występujących w danym powiecie, przy czym we wszystkich ośmiu powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, jak i w pozostałych 34 powiatach województwa mazowieckiego, w których zasięgnięto informacji w związku z przeprowadzoną kontrolą, jednym z zadań realizowanych z wykorzystaniem środków PFRON, było dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

W jednym przypadku (powiat makowski) rada powiatu określała jedynie wielkość środków przeznaczanych na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, natomiast określenie zadań i podział tych środków uchwalał zarząd powiatu, na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale rady powiatu. W ocenie NIK powyższa praktyka nie znajduje jednak dostatecznej podstawy w przepisach powszechnie obowiązujących, bowiem zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, określanie zadań, na które przeznaczane są środki PFRON przekazywane samorządowi powiatowemu, należy do wyłącznej kompetencji rady powiatu.

W dwóch z ośmiu powiatów, w których kontrolą objęto PCPR, organy powiatu podejmowały decyzje o wypłatach dofinansowania z zaliczki przekazanej przez Fundusz jeszcze przed przesłaniem przez PFRON corocznej informacji o wysokości środków Funduszu przypadających powiatowi, dostarczanej powiatom w połowie lutego każdego roku. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniano optymalizacją procesu obsługi składanych na bieżąco wniosków o dofinansowanie, w tym koniecznością zapewnienia równomiernego obciążenia pracą pracowników PCPR. Tryb postępowania w tym zakresie w obu powiatach był jednak odmienny.

Rada Powiatu Nowodworskiego każdorazowo, w grudniu roku poprzedzającego, podejmowała uchwałę w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, które finansowane będą z zaliczki przekazanej z PFRON w kolejnych latach, określając kwoty przeznaczone na realizację poszczególnych zadań w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej. Natomiast w powiecie sochaczewskim postanowienie o wyrażeniu zgody na zaliczkowe wydatkowanie środków, dotyczące dofinansowania zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, zawarte było w przyjmowanej przez zarząd powiatu uchwale w sprawie przyjęcia zasad przyznawania osobom niepełnosprawnym dofinansowania w ww. zakresie.

Zdaniem NIK za prawidłowy należy uznać jedynie pierwszy z opisanych wyżej sposobów postępowania, gdyż stosownie do art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, uprawnienie do określania zadań, na które przeznaczane są środki Funduszu, należy do kompetencji rady powiatu, będącej organem stanowiącym powiatu.

**Publikowanie uchwał
rady powiatu
w sprawie określenia
zadań, na które
przeznaczane są
środki PFRON**

Uchwały w sprawie określenia zadań finansowanych ze środków Funduszu były publikowane na stronach internetowych starostwa powiatowego oraz PCPR. Co do zasady akty te wchodziły w życie z dniem podjęcia i nie kierowano ich do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, wychodząc z założenia, że nie ma takiego wymogu, gdyż nie są one aktami prawa miejscowego. Prezentowano opinię, że uchwały te są jedynie harmonogramem realizacji konkretnego zadania, w określonej kwocie. Wskazywano również, że nie kształtują one sytuacji prawnej mieszkańców powiatu, gdyż nie przyznają im żadnych praw i obowiązków, są jedynie aktem woli jednostki samorządu powiatowego co do wyboru zadań, na które przeznaczane są środki PFRON,

przyznane według algorytmu w danym roku. Stwierdzano również, że uchwała ta nie rodzi żadnych roszczeń względem powiatu ze strony jego mieszkańców.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 5 stycznia 2023 r. (sygn. akt II SA/Sz 448/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził m.in., kontrolowana uchwała rady powiatu w przedmiocie określenia zadań, na które przeznaczają się środki Funduszu, podjęta na podstawie art. 35a ust. 1 oraz art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, należy do kategorii aktów prawa miejscowego, bowiem wynikające z niej normy są powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, dotyczą sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, oraz mają charakter zewnętrzny wobec administracji.

Odnotowano również przypadek podjęcia uchwały w tej sprawie, w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, przez jeden z samorządów powiatowych województwa mazowieckiego,

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Miejska w Radomiu podjęła uchwałę w sprawie podziału środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację przez powiat zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w 2023 r., która weszła w życie z dniem podjęcia. Następnie w uchwale z dnia 29 maja 2023 r. w tej samej sprawie, Rada Miejska w Radomiu postanowiła, że podjęta wcześniej uchwała traci moc, a podejmowana kolejna uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

NIK wskazuje, że w sytuacji uznania uchwały rady powiatu za akt prawa miejscowego, istniałby obowiązek ogłaszania tego rodzaju aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷, akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 tej ustawy, wchodzi one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia prawnych konsekwencji zaniechania publikacji, gdyż w myśl art. 2 ust. 1 przywołanej ustawy, ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a czynność ta jest konstytucyjnym warunkiem jego wejścia w życie.

Źródła finansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Ustawa o rehabilitacji (art. 10b ust. 2a) nakłada obowiązek finansowania ze środków samorządu powiatowego co najmniej 10 % kosztów działalności warsztatu terapii zajęciowej, będącego wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo placówką stwarzającą osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywrócenia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Wymóg taki nie dotyczy natomiast innych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej realizowanych przez powiat.

Dofinansowanie zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze co do zasady odbywało się wyłącznie z wykorzystaniem środków PFRON. Stan taki odnotowano w siedmiu z ośmiu powiatów, w których kontrolą objęto PCPR, oraz we wszystkich pozostałych 34 powiatach województwa mazowieckiego, w których zasięgnięto informacji w związku z przeprowadzaną kontrolą.

Jedynym powiatem województwa mazowieckiego, który w okresie objętym kontrolą dofinansowywał ze środków własnych zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, był **powiat**

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461

wyszkowski. Tamtejszy PCPR corocznie występował do organów powiatu o dodatkowe środki na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej. Wnioski te były częściowo uwzględniane. W 2021 r. PCPR zwróciło się o przekazanie 150 tys. zł, z czego otrzymano 60 tys. zł, w 2022 r. wystąpiono o 120 tys. zł, a otrzymano 40 tys. zł, w 2022 r. ponownie zawnioskowano o 120 tys. zł, a otrzymano 47 tys. zł (do zakończenia kontroli). Całość przyznanych środków przeznaczono na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W okresie objętym kontrolą środki własne powiatu pozwoliły na udzielenie dofinansowania na podstawie 84 wniosków, w łącznej kwocie 147 tys. zł.

Organy powiatów, w których znajdowały się objęte kontrolą PCPR, miały rozeznanie co do niedoboru środków Funduszu przeznaczanych na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej, w tym dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Informacje o ograniczonych możliwościach zaspokojenia potrzeb w tym zakresie przedstawiane były m.in. w trakcie obrad rady powiatu, na których prezentowano sprawozdania z działalności PCPR, na posiedzeniach powiatowej społecznej rady ds. osób niepełnosprawnych, a także w ramach bieżącej współpracy ze starostwem.

Pomimo wiedzy o niewystarczających środkach przeznaczanych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, organy powiatów nie podejmowały decyzji o przeznaczeniu środków własnych na ten cel. W udzielonych wyjaśnieniach starostowie zwracali uwagę przede wszystkim na ograniczone możliwości finansowe samorządów powiatowych, które są zobligowane do realizacji innych zadań ustawowych, a także zaangażowane w inne przedsięwzięcia na rzecz osób niepełnosprawnych.

Przykłady

Starosta zwoleński poinformował, że niezależnie od dofinansowania kosztów działalności warsztatów terapii zajęciowej, powiat angażuje się w różne działania wspierające osoby z niepełnosprawnościami, m.in. w formie udziału finansowego w programach celowych Funduszu, w tym w *Programie wyrównywania różnic między regionami*, partycypacji w projektach unijnych, adaptacji pomieszczeń przeznaczonych do obsługi osób niepełnosprawnych.

Starosta sochaczewski wskazała na inne formy wsparcia ze strony samorządu powiatowego na rzecz osób niepełnosprawnych, czego przykładem było przekazanie dwóch działek o wartości kilku milionów złotych, na których ma powstać obiekt przeznaczony na warsztat terapii zajęciowej. Koszt tej inwestycji oszacowano na ok. 10 mln zł.

Niekiedy wyrażano nawet opinię, że z obowiązujących przepisów prawa nie wynika wprost obowiązek finansowania przez samorząd powiatowy zadań w tym zakresie, co w ocenie NIK nie jest poglądem trafnym. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, do zadań powiatu należy wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, w tym w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych (art. 4 ust. 1 pkt 5), a zadaniem tego rodzaju jest m.in. dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c ustawy o rehabilitacji). Środki Funduszu należy zatem traktować jako uzupełnienie zasobów finansowych powiatu przeznaczanych na realizację powyższego zadania, a nie wyłączny sposób pokrywania wydatków przeznaczanych na ten cel. Taka opinia prezentowana była również w pismach PFRON kierowanych do samorządów powiatowych, w których zwracano uwagę, że środki Funduszu powinny stanowić wspierające,

a nie jedyne źródło dofinansowania ważnych społecznie zadań na rzecz osób niepełnosprawnych, wynikających z przywołanego przepisu ustawowego.

Pięć spośród ośmiu powiatów, w których objęto kontrolą PCPR, występowało do Funduszu o przyznanie dodatkowych środków na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W pismach kierowanych do PFRON wskazywano na niedobór środków Funduszu, uniemożliwiający sfinansowanie wszystkich potrzeb w tym zakresie. Odpowiadając na prośby w tej sprawie Fundusz prezentował konsekwentnie stanowisko o braku podstawy prawnej umożliwiającej przyznanie środków PFRON w związku z indywidualnie zgłaszanymi potrzebami samorządów, gdyż podział tych środków, również dodatkowych, dokonywany jest według algorytmu określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym.

W latach poprzedzających kontrolę, **powiat wyszkowski** trzykrotnie występował do PFRON o zwiększenie środków finansowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych. Zwracano uwagę na wzrost, w kolejnych latach, liczby osób niepełnosprawnych występujących do PCPR o dofinansowanie, a także konieczność wsparcia o charakterze długofalowym, wymagającego niejednokrotnie znacznych nakładów finansowych. Wskazywano również, że na terenie powiatu funkcjonuje sześć domów pomocy społecznej, z 468 miejscami, a przebywający w nich pensjonariusze pochodzą z terenu całej Polski, natomiast ze względu na miejsce pobytu, są uprawnieni do ubiegania się o dofinansowanie ze środków PFRON w powiecie wyszkowskim. Wnioski o zwiększenie środków rozpatrywane były negatywnie. Takie samo stanowisko zajął Fundusz odpowiadając na wnioski o zwiększenie środków dla **powiatu zwoleńskiego, grójeckiego** (do czasu zakończenia kontroli PFRON nie odpowiedział na zapytania **powiatów nowodworskiego i sochaczewskiego**). Dyrektorzy pozostałych powiatowych centrów pomocy rodzinie wyjaśnili, że nie występowali do Funduszu o przyznanie dodatkowych środków, gdyż na brak takich możliwości wskazywali wcześniej przedstawiciele PFRON, w ramach kontaktów roboczych z pracownikami PCPR.

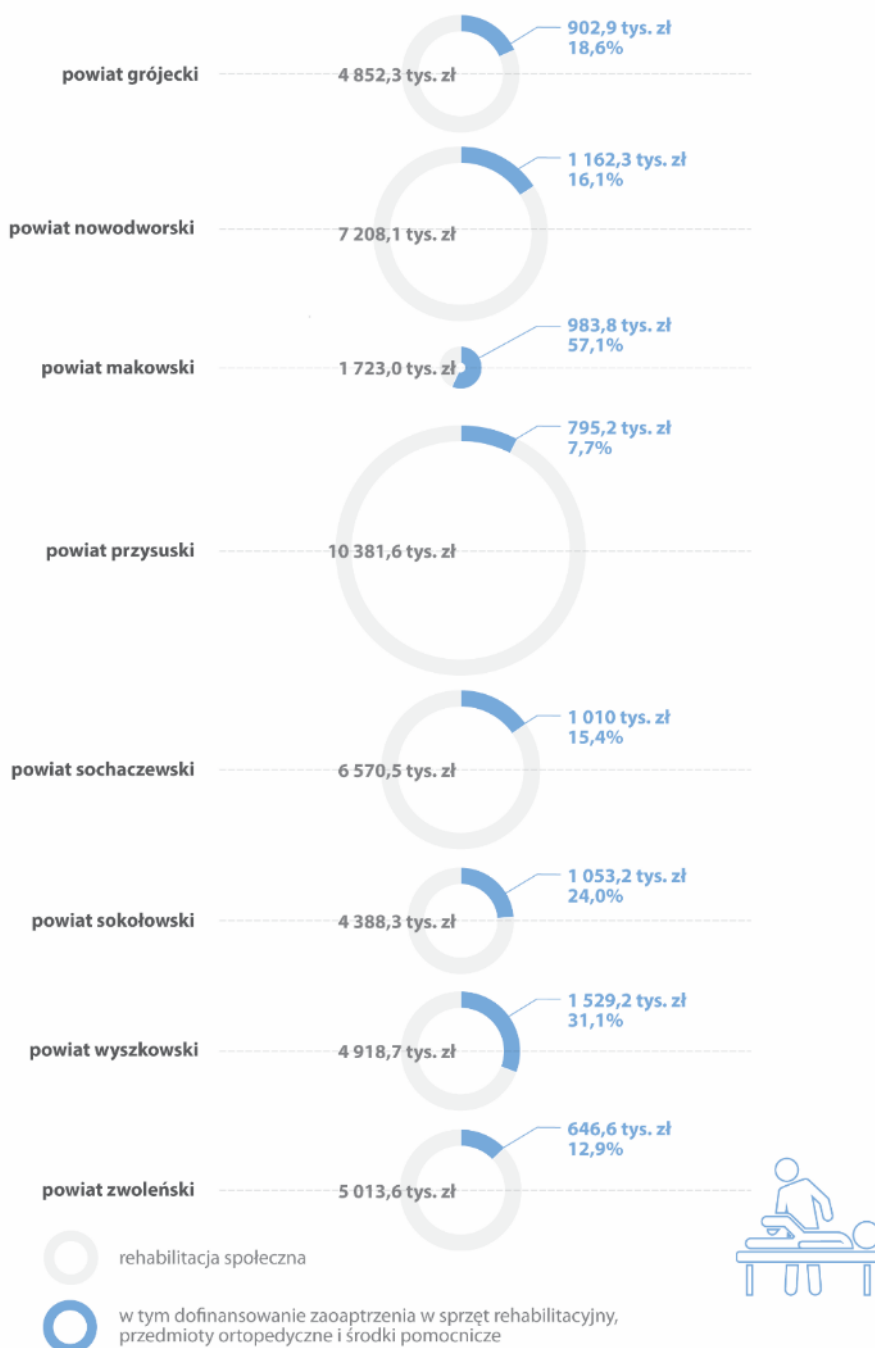
Finansowanie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej

Korzystając z ustawowego upoważnienia zawartego w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, rady powiatów określały zadania, na które przeznaczone zostaną środki PFRON, dokonując ich wyboru z katalogu ustalonego w ww. ustawie. W powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, w różnym stopniu finansowano zadania w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej, co miało też wpływ na wielkość środków przeznaczanych na dofinansowanie zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W poszczególnych latach objętych kontrolą, środki PFRON przeznaczano na finansowanie od trzech (powiat makowski) do siedmiu (powiat nowodworski) zadań z zakresu rehabilitacji społecznej. Co do zasady dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze stanowiło drugą kwotowo pozycję (po warsztatach terapii zajęciowej), na którą przeznaczano środki Funduszu. Wyjątek w tym względzie stanowił powiat makowski, w którym nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej. W tym wypadku na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przeznaczono najwięcej środków. W uchwałach podejmowanych przez rady powiatów dokonywano podziału środków na realizację zadań zarówno z zakresu rehabilitacji społecznej, jak i zawodowej, przy czym w okresie objętym kontrolą w powiecie sochaczewskim nie przeznaczano środków na rehabilitację zawodową, zaś w powiecie makowskim, środki na ten cel przewidziano jedynie w 2023 r. Należy jednocześnie podkreślić,

że w powiatach, w których objęto kontrolą PCPR, na rehabilitację zawodową rady powiatów przeznaczyły znikomą pulę środków Funduszu (2,5 %).

Wykres nr 3

Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze w relacji do środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej przez powiaty, w których kontrolą objęto PCPR, w latach 2021–2023 (I–III kw.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wielkość środków przeznaczonych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze była znacząco zróżnicowana w relacji do ogółu środków przewidzianych na sfinansowanie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej. W powiatach, w których kontrolą objęto PCPR, na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przeznaczono w okresie 2012–2023 (I–III kw.) od 646,6 tys. zł do 1 529,2 tys. zł. W ujęciu procentowym udział

Zasady przyznawania dofinansowania

środków przeznaczonych na ww. cel, w relacji do wykorzystanych na sfinansowanie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, wahał się od 7, % (powiat przysuski) do 57,1 % (powiat makowski).

Zgodnie z opublikowanymi na stronie internetowej Funduszu *Standardami realizacji przez samorząd powiatowy zadań finansowanych ze środków PFRON*, powiat, szczególnie w sytuacji niedoboru środków, może dokonać zmniejszenia limitu dofinansowania w stosunku do maksymalnego dofinansowania wynikającego z przepisów, biorąc pod uwagę zadeklarowane dochody osób niepełnosprawnych w gospodarstwie domowym i/lub zastosować dodatkowe kryteria wyboru wniosków, opracowywane na podstawie analizy potrzeb osób niepełnosprawnych, mając na względzie zasadność, celowość i efektywność udzielonego wsparcia [standard B.4.].

W zdecydowanej większości powiatów przyjęto szczegółowe zasady przyznawania dofinansowania udzielanego ze środków PFRON⁸ na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej. Regulacje te wprowadzane były w różnorodny sposób – zarządzeniami dyrektora PCPR (19 powiatów), uchwałami zarządu powiatu (11), zarządzeniami starosty lub prezydenta (5) lub uchwałą rady powiatu (2). Obowiązywały one ogółem w 37 z 42 powiatów województwa mazowieckiego, w tym w 8 (we wszystkich), w których kontrolą objęto PCPR.

W powiatach, w których objęto kontrolą PCPR, zasady przyznawania dofinansowania najczęściej ustalane były przez zarząd powiatu (**powiaty: makowski, przysuski, sochaczewski, zwoleński**). W **powiecie nowodworskim i sokołowskim**, w okresie objętym kontrolą, regulacje te wprowadzane były zarządzeniami dyrektora PCPR, w **powiecie grójeckim** zostały określone przez starostę w 2021 i 2022 r., natomiast w 2023 r. były one wprowadzone uchwałą rady powiatu. W **powiecie wyszkowskim** zasady przyznawania dofinansowania ustalała wyłącznie rada powiatu.

W przyjętych dodatkowych zasadach dofinansowania najczęściej zmniejszono maksymalny limit dofinansowania określony w rozporządzeniu w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, ale też wprowadzano dodatkowe kryteria, ograniczające krąg osób uprawnionych do ubiegania się o dofinansowania, w stosunku do postanowień przywołanego wyżej rozporządzenia.

Przykłady

W powiecie grójeckim maksymalny limit dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny zmniejszono w 2021 r. do 80 % kosztów zakupu tego sprzętu, nie więcej jednak niż do 3 tys. zł, w 2022 r. – do 70 %, nie więcej niż do 5-krotnego przeciętnego wynagrodzenia.

W PCPR w Zwoleniu przyjęto, że o dofinansowanie do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego mogą ubiegać się osoby niepełnosprawne stosowanie do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności, jeżeli zachodzi potrzeba prowadzenia rehabilitacji w warunkach domowych przy użyciu tego sprzętu, potwierdzona zaświadczeniem lekarskim. Ustalono, że dofinansowanie będzie przyznawane raz w roku uprawnionej osobie z niepełnosprawnością i będzie wynosić do 80 % kosztów tego sprzętu, nie więcej jednak niż 1200 zł (1500 zł w 2022 r., zaś w 2023 r. – jak w rozporządzeniu w sprawie określenia zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON).

Zarząd powiatu przysuskiego dokonał rozróżnienia wielkości dofinansowania w zależności od wieku osoby niepełnosprawnej, ustalając, że w przypadku

⁸ Dalej także: zasady przyznawania dofinansowania.

zakupu przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych dla osoby dorosłej będzie ona wynosić:

- do 100 % udziału własnego osoby niepełnosprawnej w limicie ceny ustalonym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli taki udział jest wymagany
- do 100 % kwoty limitu wyznaczonego przez Ministra Zdrowia, jeżeli cena zakupu wyższa jest niż ustalony limit,

zaś dla dziecka niepełnosprawnego posiadającego orzeczenie do 16 roku życia albo osoby niepełnosprawnej w wieku do 26 lat:

- do 100 % udziału własnego osoby niepełnosprawnej w limicie ceny ustalonym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli taki udział jest wymagany,
- do 150 % kwoty limitu wyznaczonego przez Ministra Zdrowia, jeżeli cena zakupu wyższa jest niż ustalony limit.

Ustalono przy tym kwotę dofinansowania do aparatu słuchowego dla osoby dorosłej – 1500,00 zł (1000,00 zł w 2022 r.), a do wkładki usznej – 50,00 zł. Przyjęto ponadto, że o dofinansowanie do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego mogły ubiegać się osoby niepełnosprawne, gdy zachodzi potrzeba prowadzenia rehabilitacji w warunkach domowych przy użyciu tego sprzętu, dofinansowanie będzie przyznawane raz w roku, na jeden sprzęt rehabilitacyjny dla uprawnionej osoby niepełnosprawnej i będzie wynosić do 80 % kosztów tego sprzętu, nie więcej jednak niż do kwoty 2500,00 zł.

Zarząd powiatu makowskiego ustalił, że pierwszeństwo w uzyskaniu dofinansowania zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przysługuje osobom niepełnosprawnym w wieku do 16 roku życia oraz osobom niepełnosprawnym w wieku 16–24 lata, uczącym się i niepracującym, bez względu na stopień niepełnosprawności. Wysokość tego dofinansowania wynosiła:

- do 100 % udziału własnego osoby niepełnosprawnej w limicie ceny ustalonym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli taki udział jest wymagany,
- do 110 % (90 % w 2023 r.) sumy limitu kwoty, o którym mowa wyżej, wyznaczonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wymaganego udziału własnego osoby niepełnosprawnej w zakupie tych przedmiotów i środków, jeżeli cena zakupu jest wyższa niż ustalony limit – dla dorosłych osób niepełnosprawnych (w wieku od 18 roku życia),
- do 150 % sumy limitu kwoty wyznaczonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wymaganego udziału własnego osoby niepełnosprawnej w zakupie tych przedmiotów i środków, jeżeli cena zakupu jest wyższa niż ustalony limit – dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, w wieku od 16 roku życia oraz osób niepełnosprawnych w wieku 16–24 lat uczących się i niepracujących, bez względu na stopień niepełnosprawności.

W składanych wyjaśnieniach dotyczących ustalania zmniejszonych limitów dofinansowania oraz określania dodatkowych kryteriów, które powinny spełniać osoby niepełnosprawne ubiegające się o dofinansowanie, starostowie i dyrektorzy PCPR wskazywali, że rozporządzenie w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON nie określa stałej wysokości dofinansowania, a jedynie maksymalną, dlatego też, aby ujednoczyć tę wielkość w odniesieniu do wszystkich wnioskodawców, wprowadzano takie regulacje, bowiem efektywniejszym rozwiązaniem jest przyznanie niższego dofinansowania wszystkim wnioskodawcom, niż pozytywne rozpatrzenie tylko tych wniosków, które wpływają w pierwszej połowie roku. Wprowadzanie dodatkowych kryteriów, nie przewidzianych w ww. rozporządzeniu, wynikało również z rozpoznania potrzeb osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie powiatu. Wskazywano, że postanowienia tego rozporządzenia zawierają tylko ogólne warunki, które powinny spełniać osoby niepełnosprawne

ubiegające się o dofinansowanie zaopatrzenia, a przyjęte zasady jego przyznawania nie kształtują jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków innych niż określone w ustawie i w wydanych do niej aktach wykonawczych, określają jedynie sposób wykonania tych przepisów, aby świadczenie to było realizowane w sposób obiektywny i transparentny oraz proporcjonalny do środków będących w dyspozycji powiatu. Nawiązując do uchwał zarządu powiatu w sprawie przyznawania dofinansowania zwracano jednocześnie uwagę, że mają one jedynie wykonawczy charakter w stosunku do przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących bezpośrednią podstawę do uzyskania świadczenia przez osoby uprawnione. W tym znaczeniu uchwały zarządu powiatu, zdaniem starostów, miały mieć jedynie charakter porządkujący procedowanie przy wykonywaniu postanowień ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia, w zakresie realizacji zadania powiatu określonego przepisami prawa.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji NIK zwraca natomiast uwagę, że sądy administracyjne i wojewodowie sprawujący nadzór nad stanowieniem aktów normatywnych przez jednostki samorządu prezentują w tych sprawach jednolity pogląd⁹, iż organy powiatu nie mają prawa określania zasad przyznawania dofinansowania, gdyż żaden z przepisów regulujących kwestie związane z dofinansowaniem zadań w zakresie rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON, nie przyznaje im kompetencji w zakresie ustanawiania czy modyfikowania procedur dotyczących realizacji wniosków osób uprawnionych o dofinansowanie, a także decydowania o kolejności, czy hierarchii wniosków przy ich rozpatrywaniu. Uprawnienia takiego nie posiada rada powiatu, która wprawdzie z mocy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze powiatu, ale może to czynić jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Tym bardziej kompetencji takich nie posiada zarząd powiatu, który zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest organem wykonawczym powiatu. Sądy administracyjne zwracały przy tym uwagę, że uchwalane zasady przyznawania dofinansowania posiadają cechy aktów prawa miejscowego, gdyż zawarte w nich normy mają charakter generalny i abstrakcyjny. Podkreślano też, że do zasad systemu prawa zalicza się zakaz domniemania kompetencji prawotwórczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze, a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, nawet jeśli miałyby to służyć zapewnieniu prawidłowej gospodarki otrzymanymi środkami. Wskazano jednocześnie, że prezentowane w stanowiskach organów powiatu podejście praktyczne co do przyjmowania zasad przyznawania dofinansowania można wprawdzie zrozumieć, ale jest ono nie do zaakceptowania ze względu na regulacje konstytucyjne dotyczące źródeł prawa.

Należy jednocześnie dodać, że z uwagi na brak takiego obowiązku, zasady przyznawania dofinansowania, przyjmowane w formie uchwały zarządu powiatu, nie były kierowane do wojewody, jako organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Pismem z dnia 15 lipca 2022 r. Dyrektor Zespołu do spraw Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich poinformował Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 października 2022 r. (I SA/Bk 270/22); Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 stycznia 2023 r. (II SA/Sz 448/22); Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 sierpnia 2022 r. (WNP-O.4131.10.22); Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 21 czerwca 2023 r. (P-1.4131.184.2023.KD).

o prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich postępowaniu wyjaśniającym w sprawie uchwały Zarządu Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej nr 366/133/2021 z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania w 2021 r. dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dla indywidualnych osób niepełnosprawnych. Z uwagi na fakt, że zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym starosta nie ma obowiązku przesyłania wojewodzie, jako organowi nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego, uchwał organu wykonawczego powiatu, jakim jest zarząd powiatu, Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Starosty Powiatu Ostrowskiego o przedłożenie ww. uchwały wraz ze stanowiskiem w sprawie przesłanek oraz okoliczności jej podjęcia i w dniu 30 sierpnia 2022 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze (WNP-O.4131.10.2022), w którym stwierdził nieważność ww. uchwały. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wojewoda wskazał m.in., że przedmiotowa uchwała posiada cechy aktu prawa miejscowego, który może być wydany przez organ stanowiący powiatu i to jedynie w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W tym kontekście należy jednak zauważyć, że Wojewoda Mazowiecki nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących zasad przyznawania dofinansowania wprowadzonych uchwałami rady powiatu¹⁰.

Monitorowanie wykorzystania środków PFRON

Objęte kontrolą PCPR prawidłowo monitorowały stopień wykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, wykorzystując w tym celu przede wszystkim składane do Funduszu kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe samorządu powiatowego o zadaniach zrealizowanych ze środków PFRON (Sp-P) oraz dane zawarte w prowadzonych dodatkowo rejestrach. Stopień wykorzystania środków na bieżąco analizowano na podstawie złożonych wniosków o dofinansowanie i poniesionych wydatków na ten cel. Dokonując oceny zaangażowania środków Funduszu w realizację poszczególnych zadań w ramach rehabilitacji społecznej i po dokonaniu niezbędnych uzgodnień, w tym z powiatowymi urzędami pracy, PCPR przygotowywały propozycje zmian wielkości finansowania poszczególnych zadań, opracowując projekty uchwał rady powiatu w tej sprawie.

W powiecie wyszkowskim w listopadzie 2021 r. zwiększono limit środków przeznaczonych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze o kwotę 101,1 tys. zł, dokonując przesunięcia niewykorzystanych środków przewidzianych pierwotnie na dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych oraz dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych. Miesiąc później przeniesiono środki zaplanowane na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej na rehabilitację społeczną, zwiększając dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze o kwotę 30 tys. zł.

W ramach monitorowania wykorzystania środków, w sytuacji ograniczonych zasobów finansowych, podejmowano również decyzje o zmianie wielkości maksymalnego dofinansowania, aby wsparciem objąć jak największą liczbę osób.

W związku z pojawiającym się niedoborem środków przeznaczonych na dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, PCPR

¹⁰ W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/19/103 pt. *Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, w wyniku której stwierdzono m.in., że wojewodowie nie zidentyfikowali wszystkich, niezgodnych z prawem, aktów prawa miejscowego.

w Sochaczewie przygotowało, po wcześniejszym uzgodnieniu z zarządem powiatu, projekt uchwały przyjętej przez zarząd powiatu w dniu 13 lipca 2023 r., zgodnie z którą zmniejszono wysokość dofinansowania do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, odpowiednio: z 100 % do 70 % oraz z 70 % do 50 %, aby zabezpieczyć potrzeby jak największej liczby wnioskodawców.

Upowszechnianie informacji o możliwości dofinansowania

Zgodnie ze *Standardami realizacji przez samorząd powiatowy zadań finansowanych ze środków PFRON*, informacja o zakresie wsparcia dla osób niepełnosprawnych w danym roku, w podziale na poszczególne zadania, powinna być zamieszczona co najmniej na stronie internetowej urzędu oraz w jego siedzibie. Należy ją udostępnić również osobom niedowidzącym i niewidomym oraz niesłyszącym i niedosłyszącym, zaś na głównej stronie internetowej urzędu oraz w siedzibie urzędu powinno być zamieszczone ogłoszenie, w jaki sposób można uzyskać dodatkowe informacje na temat zakresu wsparcia osób niepełnosprawnych [standardy C1–C.3.].

Objęte kontrolą PCPR prowadziły działania informacyjne mające na celu dotarcie do jak najszerzego grona osób z niepełnosprawnościami, mogących skorzystać ze wsparcia w ramach realizowanych zadań w zakresie rehabilitacji społecznej, w tym zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W szczególności upowszechniano uchwały określające zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i podział środków na ten cel, informowano o warunkach, jakie należy spełnić, aby otrzymać dofinansowanie ze środków PFRON, a także udostępniano formularze wniosków i wymagane załączniki. Informacje na temat sposobu uzyskania dofinansowania zamieszczano na stronach internetowych i tablicach ogłoszeń w siedzibach starostw i PCPR, propagowano podczas szkoleń pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz spotkań tematycznych z przedstawicielami samorządów terenowych. Za dobrą praktykę należy uznać rozpowszechnianie informacji na temat możliwości uzyskania dofinansowania w formie ulotek umieszczanych w różnego rodzaju podmiotach (publicznych zakładach opieki zdrowotnej, aptekach, sklepach medycznych, gabinetach badania słuchu itp.), a także rozdawanych podczas lokalnych uroczystości i innych imprez. Upowszechnianie informacji w formie ulotek, a zwłaszcza w drodze telefonicznych i osobistych kontaktów potencjalnych wnioskodawców z pracownikami PCPR, mogło mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do ubiegających się o dofinansowanie zakupu wyrobów medycznych, którymi są przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, z racji różnego rodzaju ograniczeń tych osób w możliwościach korzystania z elektronicznych kanałów przekazywania informacji.

Dostępność cyfrowa stron internetowych PCPR

W dniu 23 maja 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Akt ten określił wymagania w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, mające zapewnić realizację czterech zasad: funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości¹¹. Dzięki dostępności cyfrowej z serwisów internetowych i aplikacji mobilnych mogą zatem wygodnie korzystać osoby z różnego rodzaju niepełnosprawnościami, m.in. intelektualną, wzroku, słuchu, zaburzeniami poznawczymi. Podmioty publiczne są zatem zobowiązane do przestrzegania ww. ustawy, co oznacza,

¹¹ **Funkcjonalność** oznacza: właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiająca użytkownikowi skorzystanie ze wszystkich oferowanych przez nie funkcji; **kompatybilność** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiająca tej stronie lub aplikacji współpracę z możliwie największą liczbą programów, w tym z narzędziami i programami wspomagającymi osoby niepełnosprawne; **postrzegalność** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiająca jej odbiór przez użytkownika za pomocą zmysłu słuchu, wzroku lub dotyku; **zrozumiałość** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiająca użytkownikowi tych stron i aplikacji zrozumienie treści i sposobu ich prezentacji.

że prowadzone przez nie strony internetowe powinny być zgodne ze standardem WCAG 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines), określającym normy dostosowania stron www, dokumentów cyfrowych i aplikacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

W wyniku audytu stron internetowych PCPR pod kątem zgodności z ustawą o dostępności cyfrowej oraz obowiązującymi wytycznymi, ze szczególnym uwzględnieniem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w zakresie uzyskiwania informacji dotyczących zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze¹², stwierdzono szereg uchybień odnoszących się do zasad określonych ww. ustawą. Odstępstwa odnotowano we wszystkich objętych kontrolą PCPR, aczkolwiek ich skala i waga była zróżnicowana w poszczególnych jednostkach. W dwóch PCPR uchybienia te odnosiły się do wszystkich czterech zasad, natomiast najczęstsze odstępstwa dotyczyły wymogów dotyczących zasady postrzegalności i funkcjonalności.

Odnotowane błędy polegały m.in. na: błędach semantycznych kodowania strony, mających wpływ na oprogramowanie asystujące powodujące wprowadzenie użytkownika w błąd, a tym samym niemożność skorzystania ze strony; niedostosowaniu narzędzi dostępności do urządzeń mobilnych, które stanowią kluczowe narzędzie dostępu do informacji dla osób z niepełnosprawnościami wzrokowymi; braku responsywności (dostosowania się do wielkości okna przeglądarki) strony na urządzeniach mobilnych; braku narzędzia do powiększania tekstu na stronie; deficycie kontrastu między treścią tekstu a tłem, co sprawiało, że tekst stawał się niewidoczny, szczególnie dla użytkowników z niepełnosprawnościami wzroku; braku możliwości zmiany kontrastu i powiększenia tekstu; umieszczeniu dokumentów na stronie w formie skanu, co uniemożliwiało dostęp do ich treści osobom korzystającym z technologii wspomagających; niezachowaniu odpowiednich odstępów pomiędzy wierszami tekstu.

W czterech z ośmiu objętych kontrolą PCPR (w Nowym Dworze Mazowieckim Sochaczewie, Sokołowie Podlaskim, Zwoleniu) informacje o zaopatrzeniu w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze były dostępne pod względem spełnienia wymogów standardu WCAG. Umieszczenie wniosków o dofinansowanie było intuicyjne, łatwe w odnalezieniu. W pozostałych jednostkach informacje na ten temat nie spełniały jednak tzw. kryterium sukcesu, ich zlokalizowanie mogło nastroczać określone trudności, a dostęp do formularzy był utrudniony, np. w jednym przypadku struktura i układ treści wymagała wykonania aż pięciu kroków, aby dotrzeć do wniosku o dofinansowanie. Stwierdzono ponadto, że w trzech PCPR (w Nowym Dworze Mazowieckim, Przysusze i Wyszakowie) nie wywiązano się z obowiązku dokonywania przeglądu deklaracji dostępności strony internetowej do dnia 31 marca każdego roku. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 11 ww. ustawy o dostępności cyfrowej. W PCPR w Sochaczewie nie działał natomiast link dedykowany do deklaracji dostępności cyfrowej.

W złożonych wyjaśnieniach kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali w szczególności na fakt, że pracownicy obsługujących stronę internetową BIP nie posiadali pełnej wiedzy o najnowszych wymaganiach technologicznych oraz standardzie WCAG, a w przypadku utworzenia strony internetowej przez podmiot zewnętrzny zakładano, że spełnia ona wszystkie wymagania określone przepisami prawa.

¹² Audytu dokonał biegły powołany w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK.

Organizacja pracy i zasoby kadrowe PCPR

W wyniku przeprowadzonego audytu sformułowano szczegółowe rekomendacje. Wszystkie objęte kontrolą PCPR podjęły lub zrealizowały działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych uchybień.

Zakres zadań powiatowych centrów pomocy rodzinie jest relatywnie szeroki i wynika z kompetencji powiatu określonej w ustawie o samorządzie powiatowym, dotyczących w szczególności pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy domowej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych. Wprawdzie obowiązki związane z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze stanowią stosunkowo wąski wycinek działalności PCPR, to jednak czynności związane z przyjmowaniem i rejestrowaniem wielu wniosków, ich rozpatrywaniem, a następnie wypłatami kwot dofinansowania, wymagają znacznego nakładu pracy, a z racji koniecznego kontaktu z wnioskodawcami, są również czasochłonne. Uwarunkowania te determinują potrzebę właściwej organizacji pracy i optymalnego wykorzystania zasobów kadrowych.

Liczba pracowników wykonujących zadania statutowe objętych kontrolą powiatowych centrów pomocy rodzinie była zróżnicowana i wahała się od 10 osób (PCPR w Zwoleniu) do 25 osób (PCPR w Nowym Dworze Mazowieckim). W zależności od liczby zatrudnionych i przyjętej koncepcji organizacji pracy, zadaniami z zakresu rehabilitacji społecznej, określonymi w art. 35a ust. 1 pkt 7 ustawy o rehabilitacji, zajmowało się od jednego do czterech pracowników. Zatrudnieni oni byli na samodzielnym stanowisku ds. rehabilitacji społecznej bądź w kilkusobowych komórkach organizacyjnych (sekcjach, zespołach, działach). Do zakresu ich działania należało prowadzenie spraw, w tym obsługa interesantów, przyjmowanie i realizacja wniosków w zakresie dofinansowania, składanie wniosków do PFRON o przekazanie środków finansowych na realizację ww. zadań, przygotowanie umów o dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, prowadzenie kontroli wykonania tych umów, przygotowywanie list wypłat w zakresie dofinansowania, sporządzanie kwartalnych sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Niezależnie od zadań podlegających dofinansowaniu na podstawie ustawy o rehabilitacji, osoby te najczęściej zajmowały się również realizacją innych programów PFRON, m.in. *Aktywny samorząd*, *Dostępne mieszkanie*, *Mieszkanie dla absolwenta*, *Wyrównywanie różnic między regionami III*. W komórkach tych opracowywane były również projekty uchwał rady powiatu w sprawie określenia zadań, na które przeznaczane są środki Funduszu.

Trzech z ośmiu kierowników jednostek kontrolowanych wyraziło wprost opinię, że liczba pracowników zaangażowana w realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, w tym dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, jest niewystarczająca. Podkreślali, że problemy kadrowe są odczuwalne w szczególności w I i II kwartale każdego roku, gdy występuje okresowa kumulacja pracy i zwiększone obciążenie obowiązkami w ww. zakresie. Zachodzi wówczas konieczność przydzielenia innej osobie obowiązków wynikających z realizacji tego zadania. W dwóch PCPR (w Nowym Dworze Mazowieckim i Zwoleniu) korzystano również ze wsparcia stażystów zatrudnianych przez powiatowy urząd pracy.

Kierownicy kontrolowanych jednostek powszechnie wskazywali na zwiększenie obciążenia pracowników w związku z wprowadzeniem od 2023 r. obowiązku składania i obsługi wszystkich wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze w formie elektronicznej – w SOW. W związku z faktem, że beneficjentami

dofinansowania są osoby z niepełnosprawnościami, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i najczęściej w starszym wieku, co do zasady wnioski wraz niezbędnymi załącznikami wprowadzali do systemu pracownicy PCPR.

Przykłady

Według wyjaśnień dyrektora **PCPR w Grójcu**, obowiązek zamieszczania w SOW danych zawartych we wnioskach o dofinansowanie miał istotny wpływ na realizację przez pracowników PCPR zadań w zakresie rehabilitacji społecznej, w tym dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Wiązało się to z koniecznością założenia konta wnioskodawcy, wprowadzeniem do systemu danych zawartych we wnioskach złożonych w formie papierowej wraz z załącznikami, co było bardzo czasochłonne, również z uwagi na ograniczenia techniczne SOW. Sposób procedowania wniosków w tym systemie znacząco też odbiega od realizacji wniosków w formie papierowej z uwagi na konieczność realizacji wieloetapowych czynności, wynikających ze złożonej struktury systemu, przy współdziałaniu dyrektora, który dokonuje zatwierdzenia każdego działania pracownika prowadzącego sprawę. Obowiązek procedowania wniosków w SOW nie pozwala także na dokonywanie czynności poza systemem, co ma istotne znaczenie w przypadku sytuacji niespodziewanych, niezależnych od jego użytkowników, np. awarii sieci.

Kierownik **PCPR w Zwoleniu** stwierdziła m.in., że obowiązek zamieszczania w SOW danych zawartych we wnioskach w poważny sposób obciążył pracownika realizującego zadania związane z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Wniosek wprowadzany do SOW po raz pierwszy, wraz z załącznikami, wymaga około 30 minut zaangażowania. Ponadto szczególnie w I kwartale występuje bardzo duże zainteresowanie dofinansowaniem z PFRON, co wymaga od pracownika dodatkowego zaangażowania – przekazywania informacji telefonicznie lub bezpośrednio w czasie obsługi interesantów. Kierownik PCPR zwróciła też uwagę, że możliwość składania wniosków bezpośrednio w SOW jest ograniczona, z uwagi na fakt, że system ten służy osobom skomputeryzowanym z dostępem do internetu, a niepełnosprawni z terenu powiatu są w głównej mierze osobami wykluczonymi cyfrowo.

Dyrektor **PCPR w Sokołowie Podlaskim** stwierdziła, że niezależnie od dużego obciążenia dodatkową pracą polegającą na wprowadzaniu wniosków do SOW, prowadzona jest również ewidencja na własne potrzeby, z wykorzystaniem arkuszy kalkulacyjnych Excel, umożliwiającą pozyskanie bardziej szczegółowych danych analitycznych, niż raporty generowane przez system SOW.

W objętych kontrolą PCPR, poza jednostkowym przypadkiem dotyczącym jednego roku, nie wprowadzono wewnętrznych procedur w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Realizując to zadanie stosowano przepisy prawa, w szczególności rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, a także regulacje wprowadzone przez organy powiatu. Wykazywano też dbałość, aby wszystkie wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były według jednakowych zasad. W przypadku dofinansowania zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, wnioski rozpatrywane były najczęściej kolegialnie, aby zapewnić maksymalny obiektywizm i przejrzystość tego procesu.

W 2022 r. w **PCPR w Zwoleniu** obowiązywała procedura realizacji zadań finansowanych ze środków PFRON na 2022 r., w której określono m.in. terminy rozpatrywania wniosków, informowania o stwierdzonych w nich uchybieniach, informowania o sposobie rozpatrzenia wniosków. Kierownik PCPR uznała jednak, że procedura ta w znacznej mierze powieliła postanowienia rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań powiatu, które mogą być

finansowanych z PFRON, w praktyce nie ułatwiała ona procesu rozpatrywania wniosków, a w niektórych przypadkach stanowiła wręcz niepotrzebne utrudnienie. Z tego względu zrezygnowano z jej stosowania.

Kierownicy jednostek kontrolowanych zapewnili właściwe warunki organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie będącym przedmiotem kontroli NIK. Obowiązujące regulaminy organizacyjne oraz opisy stanowisk umożliwiły zespołową pracę pracowników i zastępowalność w wykonywaniu czynności, co miało szczególne znaczenie z uwagi na stosunkowo niedużą liczbę osób zatrudnionych w poszczególnych PCPR. Na bieżąco dokonywano oceny jakości pracy pracowników, do których obowiązków należała m.in. realizacja zadań w zakresie dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

5.2. Wykonywanie zadań związanych z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Prawidłowe wywiązywanie się PCPR z zadań w zakresie objętym kontrolą

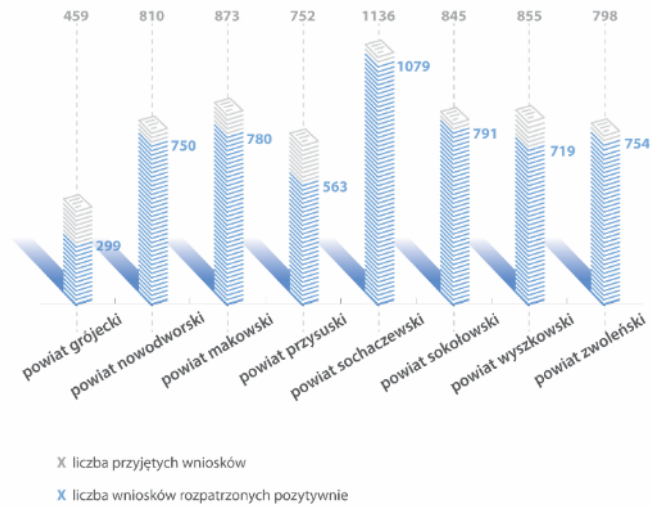
Objęte kontrolą powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo wywiązywały się z realizacji zadań związanych z dofinansowaniem zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. PCPR rzetelnie rozpatrywały wnioski o dofinansowanie, weryfikowały je, a następnie dokonywały wypłat dofinansowania. W wyniku kontroli nie odnotowano ani jednego przypadku wypłaty dofinansowania osobie nieuprawnionej, a stwierdzone nieprawidłowości, polegające głównie na niedochowaniu obowiązujących terminów przewidzianych na wykonanie określonych czynności związanych z rozpatrywaniem wniosków, nie miały istotnego wpływu na ocenę działalności jednostek kontrolowanych.

Skala dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

W latach 2021–2023 (I–III kwartał) do objętych kontrolą ośmiu PCPR wpłynęło łącznie 6528 wniosków o dofinansowanie. Pozytywnie rozpatrzonych zostało ogółem 5735 wniosków (87,5 %), z czego 5533 wnioski dotyczyły zaopatrzenia w środki pomocnicze i przedmioty ortopedyczne, a jedynie 202 (3,5 %) zakupu sprzętu rehabilitacyjnego. Kwota przyznanego dofinansowania ogółem wyniosła 7808,9 tys. zł, z czego zaledwie 413,9 tys. zł (5,3 %) stanowiło dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego. Spośród powiatów, w których kontrolą objęto PCPR, najwięcej wniosków rozpatrzono pozytywnie w powiecie sochaczewskim (95 %), najmniej w powiecie grójeckim (65,1 %).

Wykres nr 4

Liczba wniosków w sprawie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze w objętych kontrolą PCPR, w latach 2021–2023 (I–III kw.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Korzystając z możliwości ustalania limitów dofinansowania zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, powiaty, w których kontrolą objęto PCPR, w zróżnicowanym zakresie finansowały potrzeby zgłaszane przez wnioskodawców, o czym świadczy relacja liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków do kwoty dofinansowania. Wśród ośmiu kontrolowanych powiatowych centrów pomocy rodzinie, PCPR w Sochaczewie zajmowało pierwsze miejsce pod względem liczby złożonych i pozytywnie rozpatrzonych wniosków (w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 1136 i 1079), natomiast było szóstym, jeśli chodzi o kwotę wypłaconego dofinansowania (888,4 tys. zł). Z kolei PCPR w Wyszkowie wypłaciło największą kwotę dofinansowania (1536,7 tys. zł), pomimo że zajmowało szóste miejsce pod względem pozytywnie rozpatrzonych wniosków (719 z 855 złożonych)¹³.

Sposób rozpatrzenia wniosków

Spośród 6528 złożonych wniosków o dofinansowanie, 450 (6,9 %) z nich rozpatrzono negatywnie. Główną przyczyną takiego rozstrzygnięcia był brak środków finansowych – dotyczyło to 340 wniosków (75,6 % rozpatrzonych odmownie). W odniesieniu do 65 wniosków, negatywne rozstrzygnięcie związane było z różnego rodzaju błędami natury formalnej, polegającymi m.in. na przekroczeniu progu uzyskiwanego dochodu przez osobę ubiegającą się o dofinansowanie, dokonaniu przez wnioskującego zakupu przedmiotu dofinansowania przed wydaniem orzeczenia o niepełnosprawności, nieuzupełnieniu przez wnioskodawcę braków w wyznaczonym terminie. Ponadto 37 wnioskodawców zmarło bądź zrezygnowało z ubiegania się o dofinansowanie. W pozostałych przypadkach, odnoszących się do 2023 r., do czasu zakończenia czynności kontrolnych proces rozpatrywania wniosków nie został sfinalizowany.

Przykład

W latach 2021–2023 (do 30 września) do **PCPR w Przysusze** wpłynęło 735 wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki

¹³ Mowa o dofinansowaniu ze środków PFRON. PCPR w Wyszkowie wypłacił ponadto dofinansowanie ze środków własnych w kwocie 147 tys. zł, pozytywnie rozpatrując dodatkowe 84 wnioski.

pomocnicze (wszystkie w formie papierowej) na łączną kwotę 1276,7 tys. zł, z czego w:

- 2021 r. – 251 na kwotę 350,0 tys. zł dofinansowanie wypłacono w odniesieniu do 192 wniosków, na kwotę 243,9 tys. zł. Dwóch wnioskodawców zrezygnowało z dofinansowania, jeden zmarł, a 56 wniosków na łączną kwotę 89,3 tys. zł, mimo że spełniały one wymogi formalne, zostało rozpatrzonych negatywnie z uwagi na brak środków finansowych;
- 2022 r. – 245 na kwotę 454,4 tys. zł, dofinansowanie wypłacono w odniesieniu do 176 wniosków na kwotę 217,1 tys. zł. Pięciu wnioskodawców zrezygnowało z dofinansowania, 11 zmarło, a 53 wnioski spełniające wymogi formalne na łączną kwotę 93,2 tys. zł zostało rozpatrzonych negatywnie z uwagi na brak środków finansowych;
- 2023 (do 30 września) – 239 na kwotę 472,3 tys. zł, dofinansowanie wypłacono w odniesieniu do 181 wniosków na kwotę 223,8 tys. zł. Trzech wnioskodawców zrezygnowało z dofinansowania, 6 zmarło, a 49 wniosków, na łączną kwotę 78,8 tys. zł nie zostało jeszcze rozpatrzonych.

Tryb rozpatrywania wniosków

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, PCPR – jako właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, informuje wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia kompletnego wniosku (§ 12 ust. 3b), a w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku wysyła zaświadczenie o wysokości przyznanego dofinansowania (§ 12 ust. 5).

W objętych kontrolą PCPR wnioskodawcy otrzymywali informację o sposobie rozpatrzenia wniosku, w których podawano przyczyny odmowy udzielenia dofinansowania. W związku z pytaniem, czy i w jaki sposób zapewniono wnioskodawcy prawo do odwołania się od negatywnego rozpatrzenia wniosku w sprawie dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, dyrektorzy PCPR najczęściej wyjaśniali, że rozporządzenie w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, zawiera kompleksowe regulacje w tym zakresie, określony w nim został tryb postępowania i zasady udzielania dofinansowania, i w akcie tym nie wskazano na inną, od informacji o której wyżej mowa, formę rozstrzygnięcia w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku. Podkreślali, że z literalnej interpretacji przepisów prawa materialnego, tj. ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, nie wynika obowiązek stosowania trybu administracyjnego (określonego w k.p.a.) rozpatrywania spraw będących przedmiotem kontroli, przewidującego m.in. możliwość odwołania się od rozstrzygnięcia wydanego przez dyrektora PCPR. Tym samym ustawodawca przesądził, iż organ właściwy udziela wyłącznie informacji na temat sposobu rozpatrzenia wniosku i nie wskazał, ani organu odwoławczego, do którego osoba zainteresowana mogłaby zaskarżyć otrzymaną informację, ani też nie określił trybu, w którym ta informacja mogłaby zostać ewentualnie zaskarżona.

Przykłady

Dyrektor **PCPR w Przysusze** wyjaśniła m.in., że w pismach informujących wnioskodawców o rozpatrzeniu wniosków nie było zapisu o możliwości odwołania się od negatywnego rozpatrzenia wniosku, gdyż z przepisów ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, nie wynika konieczność wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przyznania lub nieprzyznania dofinansowania do zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, których elementem byłoby pouczenie o możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia wydanego przez PCPR. Informacja o sposobie procedowania

wniosku, w tym o możliwości zakwestionowania sposobu rozstrzygnięcia wniosku oraz przyznania dofinansowania z dodatkowej puli środków przekazanych powiatowi przez PFRON, była każdorazowo ustnie przekazywana wnioskodawcom w trakcie przyjmowania wniosku.

Dyrektor **PCPR w Sochaczewie** stwierdziła, że wnioskodawcy, którzy otrzymali odpowiedź odmowną lub dofinansowanie w niższej wysokości, mieli możliwość zwrócenia się do dyrektora PCPR o zwiększenie dofinansowania lub ponowne rozpatrzenie wniosku. Wówczas sprawa zostałaby skierowana na posiedzenie komisji ds. oceny wniosków PFRON, do ponownej oceny. W przypadku decyzji negatywnych, każdy z wnioskodawców miał prawo zwrócić się do dyrektora PCPR i starosty o ponowne rozpatrzenie wniosku lub dodatkowe wyjaśnienia. W przypadku dofinansowań do zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, w latach 2021–2023 nie było jednak takich przypadków.

Dyrektor **PCPR w Makowie Mazowieckim** wyraziła opinię, że przywołane rozporządzenie zawiera szczegółową "instrukcję" dla organu w przypadku rozpatrywania wniosku o dofinansowanie, istotnie różniącą się od sformalizowanej procedury administracyjnej poprzedzającej wydanie decyzji na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. (termin na załatwienie sprawy, obowiązki informacyjne organu, postępowanie dowodowe, umorzenie postępowania z uwagi na bezprzedmiotowość). Zwróciła przy tym uwagę, że w wielu innych zadaniach należących do właściwości powiatu lub PCPR, jeżeli ustawodawca miał taką intencję, zapewnił osobie zainteresowanej możliwość złożenia odwołania lub zażalenia, poprzez zastosowanie odpowiednich unormowań prawnych. Stwierdziła również, że nie stawiano przeszkód w możliwości odwołania się od niekorzystnych dla wnioskodawców rozstrzygnięć do starosty makowskiego.

Odnosząc się do kwestii wszczynania postępowania administracyjnego w sprawach związanych z dofinansowaniem ze środków PFRON zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, w tym zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, dyrektorzy PCPR wskazywali również, że zastosowanie procedury odwoławczej w rozumieniu k.p.a. w ww. sprawach jest nieuzasadnione i nielogiczne, gdyż organ wyższego stopnia, dokonując merytorycznej oceny zgodności zaskarżonej czynności z zakresu administracji publicznej z przepisami prawa i tak nie może przyznać odwołującemu wnioskowanego dofinansowania, z uwagi na ograniczoną ilość środków finansowych. Podnoszono również, że zgodnie ze standardami realizacji przez samorząd powiatowy zadań finansowanych ze środków PFRON, opracowanymi na zlecenie Funduszu i przekazywanymi samorządom powiatowym w celu ujednoczenia praktyki rozpoznawania wniosków, w przypadku braku możliwości pozytywnego rozpoznania wniosku o udzielenie dofinansowania ze względu na brak środków finansowych na realizację zadania w momencie rozpoznawania tego wniosku, informacja o braku przyznania dofinansowania nie ma charakteru ostatecznego, gdyż w przypadku przyznania powiatowi kolejnej puli środków z PFRON, PCPR powinien ponownie rozpoznać już złożone wnioski o udzielenie dofinansowania, których wcześniejsze negatywne załatwienie wynikało wyłącznie z powodu braku środków finansowych. Z tego względu w informacji o sposobie rozpoznania wniosku nie wskazywano sposobu zakwestionowania tego rozstrzygnięcia, gdyż mogło ono ulec zmianie w przypadku uzyskania dodatkowej puli środków z PFRON. Zwrócono też uwagę, że ewentualne wydawanie decyzji o odmowie dofinansowania spowodowałoby konieczność zabezpieczenia środków finansowych, do czasu rozpatrzenia ewentualnego odwołania przez organ wyższego rzędu. Mając na względzie fakt, że finansowanie zadań związanych z algorytmem odbywa się w cyklach rocznych, a odwołania rozpatrywane są w okresach wielu miesięcy, niewydatkowana kwota z końcem

roku musiałaby zostać zwrócona do Funduszu przed rozpatrzeniem odwołania. Takie sytuacje blokowałyby możliwość przeznaczenia tej kwoty na inny cel lub dla innej osoby, co w praktyce oznaczałoby konieczność zwrotu środków, pomimo niezabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych. Zastosowanie przepisów k.p.a., zamiast usprawniać proces podejmowania decyzji w zakresie wydatkowania środków i zabezpieczania praw osób ubiegających się o dofinansowanie, w praktyce doprowadziłoby do znacznych utrudnień, zmniejszając jednocześnie efektywność udzielanego wsparcia, a liczne odwołania mogłyby wręcz sparaliżować pracę PCPR.

W judykaturze ukształtował się natomiast pogląd, że rozstrzygnięcie w sprawie dofinansowania ze środków PFRON zadań z zakresu rehabilitacji społecznej powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, chociaż WSA we Wrocławiu dwukrotnie uznał, że postępowanie w przedmiocie odmowy dofinansowania ze środków Funduszu nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, a jedynie poinformowaniem wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia jego wniosku.

W wyroku z dnia 21 lutego 2018 r. (IV SA/Wr 51/18) w sprawie skargi na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zgodził się z poglądem wyrażonym przez SKO, że z treści ustawy o rehabilitacji i rozporządzenia w sprawie zadań, które mogą być finansowane ze środków PFRON nie można wyprowadzić wniosku, iż wolą ustawodawcy było załatwienie wniosku o dofinansowanie w formie decyzji administracyjnej. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę określenia, iż o wynikach rozpoznania wniosku organ informuje wnioskodawcę. W powszechnym rozumieniu tego pojęcia jest to przekazanie jakiejś wiadomości bez jakiegokolwiek konsekwencji prawnej czy faktycznej. W ocenie Sądu takie sformułowanie dotyczące przekazania informacji nie daje podstaw do zinterpretowania § 12 ww. rozporządzenia poprzez zapis art. 66 ustawy o rehabilitacji w ten sposób, że również w tym zakresie mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. WSA uznał, że poinformowanie wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku jest czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tym samym wnioskodawca niezadowolony z rozstrzygnięcia może wezwać na piśmie organ do usunięcia naruszenia prawa, a w przypadku nieuwzględnienia wezwania lub braku reakcji wnieść skargę do sądu administracyjnego. Takie samo stanowisko zajął WSA w wyroku z dnia 19 września 2019 r. (IV SA/Wr 315/19) wskazując, że przepisy ww. rozporządzenia nie uzasadniają stwierdzenia, iż procedura w przedmiocie dofinansowania ze środków Funduszu kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, przewidując wprost w tym zakresie inną formę działania administracji publicznej, tj. informację o sposobie rozpatrzenia wniosku (§ 12 ust. 3b rozporządzenia), a w przypadku pozytywnego załatwienia wniosku, zobowiązują właściwą jednostkę samorządu terytorialnego do wydania zaświadczenia (§ 12 ust. 5 rozporządzenia).

W wyroku z dnia 5 sierpnia 2022 r. (IV SA/Wr 749/21) WSA we Wrocławiu nie podzielił natomiast poglądu wyrażonego we wcześniejszych wyrokach stwierdzając, że wspomniana informacja stanowi jednak decyzję administracyjną, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Zwrócono uwagę, że wprawdzie w przywołanym rozporządzeniu *expressis verbis* nie przewidziano możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia organu w przedmiotowych sprawach, niemniej jednak, zgodnie z orzecnictwem w prawie administracyjnym, obowiązuje domniemanie rozstrzygnięcia sprawy

w formie decyzji administracyjnej¹⁴. Procedowanie w sprawie wniosku o dofinansowanie ma doprowadzić do wydania rozstrzygnięcia, które stanowi rozstrzygnięcie indywidualne, dotyczące praw jednostki, a negatywne rozpatrzenie wniosku skutkuje m.in. brakiem roszczenia w zakresie domagania się rozpoznania sprawy przed sądem powszechnym. Mając zatem na uwadze z jednej strony konieczność zagwarantowania wnioskodawcy prawa do sądu, stosownie do art. 45 Konstytucji RP, a z drugiej strony niewskazanie w przepisach ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, formy informacji, o której mowa w § 12 ust. 3b tego rozporządzenia, należy uznać, że wspomniana informacja stanowi decyzję administracyjną, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wskazywano też, że za taką kwalifikacją prawnej formy informacji przemawia również treść art. 66 ustawy o rehabilitacji, który stanowi, że w sprawach nieunormowanych jej przepisami ustawy stosuje się m.in. kodeks postępowania administracyjnego. Wskazano również, że odwołanie skarżącego od ww. informacji jest dopuszczalne i powinno być rozpatrzone w toku dalszego postępowania administracyjnego przez samorządowe kolegium odwoławcze, gdyż starosta nie jest legitymowany do oceny dopuszczalności wniesionego odwołania¹⁵.

Prawidłowość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie

Z ustaleń kontroli wynika, że wdrożone w PCPR rozwiązania o charakterze organizacyjnym i zarządczym, co do zasady zapewniały prawidłowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Wnioski były właściwie analizowane i weryfikowane pod względem merytorycznym i formalnym.

W objętych kontrolą PCPR nie odnotowano ani jednego przypadku udzielenia dofinansowania osobie nieuprawnionej. Wszystkie poddane szczegółowemu sprawdzeniu wnioski spełniały wymogi w zakresie uzyskanego przez wnioskodawcę dochodu w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, podzielonego przez liczbę osób we wspólnym gospodarstwie domowym.

W wyniku badania przeprowadzonego na wyodrębnionej próbie wniosków, mającego na celu sprawdzenie, czy spełniały one wymogi formalne i były prawidłowo weryfikowane przez pracowników PCPR, z zachowaniem obowiązujących terminów, nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w dwóch PCPR – w Makowie Mazowieckim i Wyszkowie. W pozostałych jednostkach odnotowano przypadki naruszeń postanowień rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, aczkolwiek ich skala i charakter nie miały istotnego wpływu na ogólną, pozytywną ocenę działalności PCPR w zakresie objętym kontrolą. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- niedochowaniu określonego w § 12 ust. 3a ww. rozporządzenia 30 dniowego terminu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, liczonego od dnia złożenia kompletnego wniosku, co w różnej skali wystąpiło w czterech objętych kontrolą PCPR (w Nowym Dworze Mazowieckim, Przysusze, Sochaczewie, Zwoleniu),
- niedochowaniu określonego w § 12 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia 10 dniowego, terminu przekazania dofinansowania na konto świadczeniodawcy realizującego zlecenie (w Grójcu, Nowym Dworze Mazowieckim, Sochaczewie, Sokołowie Podlaskim, Zwoleniu),
- niedochowaniu określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia 10 dniowego terminu poinformowania wnioskodawców o występujących we wnioskach uchybieniach, co stwierdzono w dwóch PCPR (w Sochaczewie, Nowym Dworze Mazowieckim).

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2023 r. (III SA/Po 898/22).

¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2022 r. (IV SA/Wr 749/21).

W złożonych wyjaśnieniach, dotyczących uchybienia obowiązującym terminom, dyrektorzy PCPR wskazywali najczęściej na spiętrzenie prac związanych z napływem i rozpatrywaniem wniosków, a także koniecznością ich czasochłonnego wprowadzania do systemu SOW. Wskazywano również na okoliczności o charakterze obiektywnym, związane z przekazywaniem środków PFRON.

W **PCPR w Przysusze**, spośród 60 objętych szczegółowym sprawdzeniem wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, 58 z nich zostało rozpatrzonych z opóźnieniem wynoszącym od 12 do 88 dni w stosunku do 30 dniowego terminu określonego w § 12 ust. 3a rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON. Ponadto 7 z 17 wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny zostało rozpatrzonych z opóźnieniem wynoszącym od 26 do 89 dni. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że główną przyczyną nieterminowego rozpatrywania ww. wniosków była przyjęta w Centrum praktyka rozpatrywania wniosków i informowania wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku, w momencie, gdy Centrum miało zabezpieczone środki na wypłatę dofinansowania, tj. gdy wnioskowane środki finansowe z PFRON zostały przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy powiatu. Ponadto wnioski składane w I kwartale każdego roku, były rozpatrywane w terminie dłuższym niż 30 dni, ponieważ informacja z PFRON o wysokości przyznanych środków wpływała do powiatu dopiero pod koniec lutego każdego roku. Z kolei organy powiatu podejmowały uchwały w sprawie realizacji zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zasad i wysokości dofinansowania poszczególnych zadań pod koniec marca każdego roku.

W jednej z objętej kontrolą jednostek stwierdzono wypłatę dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny w kwocie wyższej niż określona w rozporządzeniu w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON.

W **PCPR w Sokołowie Podlaskim**, w odniesieniu do dwóch wniosków dotyczących sprzętu rehabilitacyjnego, wyliczono i wypłacono dofinansowanie w wysokości odpowiednio 100 % i 95 % kosztów jego zakupu, co stanowiło naruszenie § 13 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem wysokość dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny wynosi do 80 % kosztów tego sprzętu, nie więcej jednak niż do wysokości pięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że do zawyżonej wypłaty doszło w wyniku nieumyślnej omyłki pracownika rozliczającego umowę. W trakcie trwania kontroli NIK, na wezwanie PCPR, wnioskodawcy dokonali zwrotów wskazanych w pismach kwot, tj. odpowiednio 300,00 zł i 148,00 zł.

W latach 2021-2023 do objętych kontrolą PCPR nie kierowano skarg dotyczących spraw związanych z udzielaniem dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Nie stwierdzono także przypadków nieprzyjęcia wniosku o dofinansowanie, w szczególności z powodu braku środków finansowych. Osoby z niepełnosprawnościami mogły składać wnioski w trakcie roku w każdym czasie. Pracownicy PCPR, w ramach bieżących kontaktów, udzielali niezbędnych informacji i wyjaśnień na temat możliwości jego uzyskania, co przyczyniło się do zrozumienia przez osoby ubiegające się o dofinansowanie uwarunkowań i problemów związanych z możliwościami finansowymi w tym zakresie.

Obsługa wniosków w SOW

Osoby wnioskujące o dofinansowanie w ograniczonym zakresie korzystały z elektronicznej formy składania wniosku o dofinansowanie. Spośród 6528 wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły do ośmiu objętych kontrolą PCPR, za pośrednictwem SOW złożono zaledwie 210 z nich (3,2 %).

Przykłady

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r. do **PCPR w Sokołowie Podlaskim** wpłynęło ogółem 845 wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, z czego tylko cztery w formie elektronicznej. W tym samym okresie do **PCPR w Wyszkowie** złożono 855 wniosków o dofinansowanie, z czego 23 w formie elektronicznej.

Konsekwencją powszechnego składania wniosków o dofinansowanie w formie papierowej była konieczność ich wprowadzania do tego systemu przez pracowników PCPR. Z uwagi na uwarunkowania organizacyjne związane przede wszystkim z ograniczonymi zasobami kadrowymi zaangażowanymi w realizację bieżących, różnorodnych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, procedowanie w SOW wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze było niekiedy wydłużone, co stwierdzono w wyniku badania próby wniosków o dofinansowanie, złożonych w 2023 r.

Przykłady

W **PCPR w Makowie Mazowieckim** w okresie od 1 stycznia do 30 września 2023 r. za pomocą systemu SOW zostały złożone 23 wnioski o dofinansowanie zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Wnioski w ten sposób złożyło 7 osób niepełnosprawnych na 162 osoby ubiegające się o dofinansowanie. Pozostałe 247 wniosków zostało wprowadzonych do systemu przez pracownika realizującego to zadanie i obsługującego system SOW. Natomiast wnioski o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny składane były przez osoby niepełnosprawne wyłącznie w formie tradycyjnej (papierowej). Analiza 25 wniosków złożonych w 2023 r. w formie papierowej o dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz trzech wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny wykazała, że 15 wniosków zostało wprowadzonych do SOW w dniu ich przyjęcia, a pozostałych 13 zostało wprowadzonych do systemu w terminie od jednego do czterech dni od daty ich wpływu do PCPR.

W **PCPR w Nowym Dworze Mazowieckim**, wnioski o dofinansowanie były wprowadzane do SOW przez pracowników w terminie od 2 do 36 dni od ich złożenia (średnia dla badanej próby wyniosła 17 dni). Czas rozpatrywania wniosków, które wymagały wprowadzenia do SOW przez pracowników PCPR, wynosił średnio 24 dni, a czas rozpatrywania wniosków, przed wprowadzeniem obowiązku wprowadzania ich do systemu (przed 2023 r.), wynosił od 2 do 28 dni (średnio 14 dni).

W PCPR w Grójcu wnioski o dofinansowanie zostały wprowadzone do systemu SOW w terminie od jednego do siedemnastu dni roboczych o daty wpływu wniosku.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo udzielały dofinansowania na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych osobom z niepełnosprawnościami.
Cele szczegółowe	<p>Celami szczegółowymi kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) czy wdrożone w powiatach rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne zapewniały realizację zadań z zakresu dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze? 2) czy powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo wykonywały zadania związane z zaopatrzeniem w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objętych zostało osiem powiatowych centrów pomocy rodzinie działających na obszarze województwa mazowieckiego, wybranych według kryterium liczebności mieszkańców powiatu (po dwa PCPR w powiatach o liczbie mieszkańców: do 40 tys., 40–60 tys., 60–80 tys., powyżej 80 tys.). Sześć wybranych podmiotów nie było wcześniej objętych kontrolą NIK (PCPR w: Grójcu, Sochaczewie, Sokołowie Podlaskim, Makowie Mazowieckim, Przysusze i Zwoleniu), a w pozostałych dwóch kontrole NIK przeprowadzono przede wielu laty (PCPR w: w Nowym Dworze Mazowieckim – 2001 r., w Wyszkowie – 2002 r.).
Kryteria kontroli	Podstawą prawną podjęcia kontroli był art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Stosownie do art. 5 ust. 2 ww. ustawy, kontrola była przeprowadzona pod względem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą oraz czas trwania czynności kontrolnych	Badaniem objęto lata 2021–2023 r. (I–III kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń mających wpływ na kontrolowaną działalność. Czynności kontrolne w pierwszej z objętych kontrolą jednostek rozpoczęto 7 września 2023 r., a zakończono w ostatniej jednostce 15 grudnia 2023 r. (data podpisania wystąpienia pokontrolnego).
Pozostałe informacje	Kontrola była ujęta w planie pracy NIK na 2023 r. i została zrealizowana w ramach priorytetu II.1. <i>Sprawne państwo służące obywatelom</i> . Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Warszawie.
Działania w trybie art. 29 ustawy o NIK	W toku kontroli zasięgnięto informacji w Oddziale Mazowieckim Państwowego Funduszu Rehabilitacji osób Niepełnosprawnych oraz 34 starostwach powiatowych/urzędach miejskich w miastach na prawach powiatu.
Działania w trybie art. 49 ustawy o NIK	W toku kontroli powołano biegłego w celu wydania opinii w sprawie zgodności stron internetowych kontrolowanych PCPR z wymogami określonymi w ustawie o dostępności cyfrowej oraz wytycznymi WCAG 2.1.
Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami	<p>Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych. W siedmiu wystąpieniach sformułowano ogółem 17 wniosków pokontrolnych (w wystąpieniu wystosowanym do dyrektora PCPR w Makowie Mazowieckim nie zawarto wniosków w związku z działaniami mającymi na celu wyeliminowanie stwierdzonej nieprawidłowości, podjętymi w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych działaniami). Sformułowane wnioski dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wdrożenia rozwiązań organizacyjnych mających na celu wywiązywanie się z obowiązujących terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowania,

informowania wnioskodawców o znajdujących się we wnioskach uchybieniach oraz przekazywania środków na konto świadczeniodawców realizujących zlecenie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze,

- naliczania i wypłacania dofinansowania zakupu sprzętu rehabilitacyjnego z zachowaniem limitu określonego w rozporządzeniu w sprawie zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON,
- rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego zawierającego wszystkie elementy określone w ww. rozporządzeniu,
- pełnego dostosowanie stronu internetowej PCPR do wymagań wynikających z ustawy o dostępności cyfrowej i wytycznych WCAG 2.1.,
- dokonywania przeglądu dostępności strony internetowej, zgodnie z art. 11 ustawy o dostępności cyfrowej.

Kierownicy jednostek kontrolnych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że sześć wniosków zostało wykonanych, a 11 jest w trakcie realizacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Warszawie	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grójcu	Ewa Grotek dyrektor
2.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Makowie Mazowieckim	Izabela Kotarba dyrektor
3.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Dworze Mazowieckim	Marek Rączka dyrektor
4.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Przysusze	Beata Pawlik dyrektor
5.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sochaczewie	Katarzyna Kajak dyrektor
6.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sokołowie Podlaskim	Katarzyna Surowska dyrektor
7.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wyszakowie	Marianna Mąka p.o. dyrektor
8.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zwoleniu	Barbara Śliwa kierownik

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o samorządzie powiatowym

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁶, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. Ustawa nie zawiera katalogu wszystkich zadań publicznych realizowanych przez powiat. Konkretnie zadania publiczne przypisane tej jednostce samorządu terytorialnego, wskazane są w innych ustawach szczegółowych – przepisach materialnego prawa administracyjnego. Samorząd powiatowy jest głównym adresatem i wykonawcą zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej

Jak stanowi art. 19 pkt 1 i 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷, do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnie ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami oraz utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Zadania z zakresu pomocy społecznej w powiecie wykonują powiatowe centra pomocy rodzinie, które są jednostkami organizacyjnymi powiatu. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizowane są przez miejskie ośrodki pomocy społecznej, które mogą być nazwane „miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie”. Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie składa radzie powiatu coroczne sprawozdanie z działalności centrum oraz przedstawia wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej, na podstawie którego rada powiatu opracowuje i wdraża lokalne programy pomocy społecznej. Powiatowego centrum pomocy rodzinie odpowiada również za koordynację realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych¹⁸.

Ustawa o rehabilitacji

Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do działalności państwa w zakresie rehabilitacji społecznej osób z niepełnosprawnościami, w tym dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, jest ustawa z dnia 27 grudnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁹. Reguluje ona m.in. kwestie dotyczące: orzekania o niepełnosprawności, rehabilitacji osób niepełnosprawnych, ich uprawnień, zatrudniania, szkoleń, zadań i organizacji służb działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Na podstawie ww. ustawy powołano Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 45).

Przywołana ustawa definiuje pojęcie niepełnosprawności. Oznacza ono trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10). W ustawie wyróżniono trzy stopnie niepełnosprawności, tj. znaczny, umiarkowany, lekki (art. 3 ust. 1).

W rozumieniu ustawy rehabilitacja osób niepełnosprawnych to zespół działań, przede wszystkim organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

¹⁸ Art. 112 ust. 1, 2, 9 i 12 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 44.

do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ust. 1). Ustawa rozróżnia rehabilitację zawodową i rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych. Celem rehabilitacji społecznej jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym (art. 9 ust. 1). Cel ten jest realizowany przede wszystkim przez wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych, likwidację barier (w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji), a także przez kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi (art. 9 ust. 2).

Jak stanowi art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej do zadań powiatu należy m.in:

- opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania, przestrzegania praw osób niepełnosprawnych;
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób;
- dofinansowanie m.in. zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów.

Zgodnie z art. 35a ust. 2 ww. ustawy niżej wymienione zadania realizowane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie, a mianowicie:

- opracowywanie i realizacji powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób;
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności;
- opracowywanie i przedstawianie planów zadań i informacji z prowadzonej działalności oraz ich udostępnianie na potrzeby samorządu województwa;
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym.

W myśl art. 35a ust. 3 ww. ustawy do kompetencji rady powiatu należy określanie w formie uchwały zadań, na które zostaną przeznaczone środki przekazywane przez Prezesa Zarządu PFRON według ustalonego algorytmu²⁰.

²⁰ Algorytm został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatom (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.). Zarząd Funduszu corocznie przekazuje informację o wielkości środków przyznawanych w danym roku na podstawie algorytmu przypadających danej jednostce samorządu powiatowego na realizację w danym roku zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej

**Rozporządzenie
w sprawie zadań
powiatu, które mogą
być finansowane ze
środków PFRON**

Minister Pracy i Polityki Społecznej w rozporządzeniu z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzaju zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, określił (§ 1 ust. 1 pkt 1-3):

- 1) rodzaje zadań powiatu wymienione w art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, które mogą być finansowane ze środków PFRON;
- 2) wymagania, jakie powinny spełniać podmioty ubiegające się o dofinansowanie tych zadań;
- 3) tryb postępowania i zasady dofinansowania zadań ze środków Funduszu.

Ze środków Funduszu może być finansowane w części lub całości m.in. zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów (§ 2 pkt 3 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, o dofinansowanie ze środków Funduszu zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny mogą ubiegać się:

- 1) osoby niepełnosprawne stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności, jeżeli:
 - a) przeciętny miesięczny dochód, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, podzielony przez liczbę osób we wspólnym gospodarstwie domowym, obliczony za kwartał poprzedzający miesiąc złożenia wniosku, nie przekracza kwoty:
 - 50 % przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, na osobę we wspólnym gospodarstwie domowym,
 - 65 % przeciętnego wynagrodzenia w przypadku osoby samotnej,
 - b) zachodzi potrzeba prowadzenia rehabilitacji w warunkach domowych przy użyciu tego sprzętu;
- 2) jeden raz w roku - osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli prowadzą działalność związaną z rehabilitacją osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej dwóch lat przed dniem złożenia wniosku oraz udokumentują posiadanie środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na sfinansowanie przedsięwzięcia w wysokości nieobjętej dofinansowaniem ze środków Funduszu.

O dofinansowanie ze środków Funduszu zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane na podstawie odrębnych

osób niepełnosprawnych, w terminie 30 dni od dnia złożenia sprawozdań rzeczowo-finansowych za IV kwartał roku poprzedniego, nie wcześniej jednak niż przed opublikowaniem ustawy budżetowej na dany rok. Informacja o podziale środków dla samorządów powiatowych jest także publikowana na stronie internetowej PFRON. Środki PFRON przekazywane są w ciągu roku, w tym także w formie zaliczek, w terminach umożliwiających bieżące finansowanie realizowanych zadań, nie dłuższych niż 14 dni od dnia złożenia przez samorząd wniosku o przekazanie środków, jednakże z uwzględnieniem możliwości finansowych Funduszu, stopnia wykorzystania przez samorząd środków przekazanych i stanu wyodrębnionego rachunku bankowego, potwierdzonego kopią wyciągu bankowego na dzień sporządzenia wniosku o przekazanie środków. Wielkość środków, o których wyżej mowa, powiększa się o faktycznie poniesione koszty obsługi zadań realizowanych przez samorząd, jednak nie więcej niż o 2,5 % środków wykorzystywanych na realizację zadań. Na tej podstawie samorządy powiatowe, na bazie wykonania roku poprzedniego, dokonują podziału środków na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej oraz rehabilitacji społecznej. Proponowany podział tych środków opiniowany jest przez powiatową społeczną radą ds. osób niepełnosprawnych i po uzyskaniu opinii tego organu, projekt uchwały w sprawie podziału środków PFRON na rehabilitację społeczną i zawodową przedkładać jest radzie powiatu (miasta).

przepisów mogą ubiegać się osoby niepełnosprawne, jeżeli dochód tych osób nie przekracza odpowiednio kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 1 (ust. 2).

Dofinansowanie ze środków Funduszu nie przysługuje, jeżeli podmiot ubiegający się o dofinansowanie ma zaległości wobec Funduszu lub podmiot ten był, w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku, stroną umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu, rozwiązanej z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu (§ 9 ust. 1 ww. rozporządzenia). Dofinansowanie nie może obejmować kosztów realizacji zadania poniesionych przed przyznaniem środków finansowych i zawarciem umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu (§ 9 ust. 4).

Dofinansowanie zadań ze środków Funduszu następuje na pisemny wniosek złożony do powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego dla miejsca zamieszkania – w przypadku osoby niepełnosprawnej bądź siedziby albo miejsca prowadzenia działalności - w przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (§ 10 ust. 1).

Wymogi, jakie powinien spełniać wniosek osoby niepełnosprawnej o dofinansowanie ze środków Funduszu, określone zostały w § 11 ust. 1–3a oraz 4 ww. rozporządzenia, zaś osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej o dofinansowanie ze środków Funduszu – w § 11 ust. 56 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z brzmieniem § 11 ust. 4 do wniosku dołącza się:

- 1) kopię orzeczenia lub kopię wypisu z treści orzeczenia, o którym mowa w art. 1, art. 5 pkt 1a lub art. 62 ustawy, a w przypadku osoby, o której mowa w art. 62 ust. 3 ustawy, kopię orzeczenia o stałej albo długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym wydanego przed dniem 1 stycznia 1998 r.,
- 2) w przypadku zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze:
 - a) fakturę określającą cenę nabycia z wyodrębnioną kwotą opłacaną w ramach ubezpieczenia zdrowotnego oraz kwotą udziału własnego lub inny dokument potwierdzający zakup, wraz z potwierdzoną za zgodność, przez świadczeniodawcę realizującego zlecenie, kopią zrealizowanego zlecenia na zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, albo
 - b) kopię zlecenia na zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze wraz z ofertą określającą cenę nabycia z wyodrębnioną kwotą opłacaną w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i kwotą udziału własnego oraz termin realizacji zlecenia od momentu przyjęcia go do realizacji.

Wniosek o dofinansowanie ze środków Funduszu należy złożyć w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego realizację zadań, jednakże osoba niepełnosprawna może złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków Funduszu zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze - w każdym czasie (§ 12 ust. 1-2). Właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego w terminie 10 dni od dnia złożenia wniosku informuje podmiot, który złożył wniosek, o występujących we wniosku uchybieniach, które powinny zostać usunięte w terminie 30 dni. Nieusunięcie ich w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (§ 12 ust. 3). Wniosek powinien być rozpatrzony w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku (§ 12 ust. 3a zd. 1). Właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego informuje wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia kompletnego wniosku (§ 12 ust. 3b).

Właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego w przypadku, gdy poweźmie wątpliwość odnośnie do podanych we wniosku o dofinansowanie danych, w szczególności co do wysokości dochodów i liczby osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, mających wpływ na przyznanie dofinansowania, wzywa wnioskodawcę do złożenia w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 14 dni, licząc od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnień w sprawie lub dostarczenia niezbędnych dokumentów (§ 12 ust. 4). W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego wystawia zaświadczenie o wysokości przyznanego dofinansowania (§ 12 ust. 5).

Wysokość dofinansowania zaopatrzenia (§ 13 ust. 2 rozporządzenia):

- 1) w sprzęt rehabilitacyjny wynosi do 80 % kosztów tego sprzętu, nie więcej jednak niż do wysokości pięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze wynosi:
 - a) do 100 % udziału własnego osoby niepełnosprawnej w limicie ceny ustalonym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli taki udział jest wymagany,
 - b) do 150 % sumy kwoty limitu, o którym mowa w lit. a, wyznaczonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wymaganego udziału własnego osoby niepełnosprawnej w zakupie tych przedmiotów i środków, jeżeli cena zakupu jest wyższa niż ustalony limit.

Natomiast w przypadku osób przebywających w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wysokość dofinansowania zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oblicza się przez odjęcie od uzyskanej sumy kwoty, o której mowa w ust. 2 pkt 2 lit. b, opłaty ryczałtowej i częściowej odpłatności do wysokości limitu ceny pokrywanej przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej.

Podstawę dofinansowania zadań ze środków Funduszu stanowi umowa zawarta przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) z osobą niepełnosprawną lub jej przedstawicielem ustawowym, osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (§ 14 ust. 1 rozporządzenia). Wymogi, jakie powinna spełniać taka umowa, zostały określone w § 14 ust. 2 ww. rozporządzenia. Przyznanie osobie niepełnosprawnej dofinansowania ze środków Funduszu na zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze nie wymaga formy umowy (§ 14 ust. 3).

W przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ma legalnej definicji przedmiotu ortopedycznego, środka pomocniczego lub sprzętu rehabilitacyjnego. Sprzęt rehabilitacyjny to sprzęt niezbędny do prowadzenia zajęć rehabilitacyjnych w warunkach domowych, nieobjęty ubezpieczeniem zdrowotnym Narodowego Funduszu Zdrowia. Do tej kategorii zaliczane są m.in.: rowery rehabilitacyjne, rotory rehabilitacyjne, tory i poręcze do nauki chodzenia. Sprzęt rehabilitacyjny traktowany jest w przepisach odmiennie niż przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze – nie ma określonego katalogu tego sprzętu. Przedmioty ortopedyczne to przyrządy niezbędne do samodzielnego funkcjonowania osoby niepełnosprawnej, np. protezy, kule, wózek inwalidzki. Środki pomocnicze to przedmioty, które w znacznym stopniu ułatwiają funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej w środowisku społecznym lub wręcz to umożliwiają, np. pomoce optyczne dla niedowidzących, aparaty słuchowe, cewniki.

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 2024 r. poz. 44).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1440).
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 926).
6. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie (Dz. U. z 2023 r. poz. 823, ze zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatom (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.).

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. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
8. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
9. Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
13. Wojewoda Mazowiecki
14. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Grójcu
15. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Makowie Mazowieckim
16. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Dworze Mazowieckim
17. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Przysusze
18. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Sochaczewie
19. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Sokołowie Podlaskim
20. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wyszkanie
21. Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zwoleniu
22. Wszystkie jednostki samorządu powiatowego w Polsce (elektronicznie)



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



BON-XI.4211.1.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/23/085 pn. Realizacja przez wybrane samorzady powiatowe województwa mazowieckiego zadań w zakresie zaopatrzenia osób z niepełnosprawnościami w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 9 maja br., znak: LWA.430.1.2024.

Ministerstwo zapoznało się z wnioskami pokontrolnymi sformułowanymi w Informacji o wynikach kontroli i w zakresie rekomendowanych zmian legislacyjnych przeanalizuje możliwość ich wprowadzenia.

Z wyrazami szacunku
z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Aleksandra Gajewska
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/