



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.02.2022

Pani
Agnieszka Niedzwiedzka
Prezes Zarządu
Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych
ul. ks. Stanisława Staszica 1/3
91-746 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych ul. ks. Stanisława Staszica 1/3 91-746 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Niedźwiecka, Prezes Zarządu od 16 marca 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych rezultatów. 2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	2019-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/47/2022 z dnia 18 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych (dalej: *Towarzystwo* lub *TPN*) wykorzystało otrzymane w latach 2019-2021 środki na rehabilitację³ zawodową i społeczną, zgodnie z przepisami prawa oraz postanowieniami obowiązujących umów, zawartych z samorządem Województwa Łódzkiego (dalej: Województwo). Towarzystwo spełniało warunki ubiegania się o dofinansowanie działalności Zakładów Aktywności Zawodowej (dalej jako: *ZAZ* lub *Zakłady*), określone w art. 29 ustawy o rehabilitacji, a także wsparcia finansowego prac budowlanych, wynikające z § 5 pkt. 1 i 3 i § 6 rozporządzenia⁴ Ministra Polityki Społecznej z 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: *PFRON* lub *Fundusz*). Nie spełniono natomiast wymogu § 5 pkt 2 wskazanego rozporządzenia nakładającego na ubiegającego się o dofinansowanie obowiązek udokumentowania posiadania środków (własnych lub pozyskanych z innych źródeł) na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem, bowiem – w ramach złożonego w 2018 r. wniosku o dofinansowanie inwestycji budowy windy – złożono oświadczenie, o treści odbiegającej od stanu faktycznego, udokumentowanego na dzień jego podpisania. Terminowo zrealizowano ww. prace budowlane objęte dofinansowaniem ze środków PFRON, pozostających w dyspozycji Województwa, a wybudowana dzięki nim winda wykorzystywana była zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie o dofinansowanie i służyła m.in. celom rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Poniesione w ramach ww. inwestycji nakłady zostały gospodarnie wydatkowane.

Pomimo że podejmowane w ramach rehabilitacji działania skutkowały przejściem pracowników na otwarty rynek pracy na poziomie do 2% (*ZAZ* Dobry Start) i do 7% (*ZAZ* Zdrowa Kuchnia), to Zakłady służyły przede wszystkim aktywizacji tych osób i niwelowaniu niepożądanego zjawiska w ich życiu, m.in. wykluczeniu społecznemu i zawodowemu. Opracowane w *ZAZ* programy rehabilitacji oraz ich aktualizacje były zindywidualizowane i – poza brakami formalnymi w 65,6% i 69,2% wszystkich tego typu dokumentów sporządzonych w *ZAZ* Dobry Start – spełniały wymogi § 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁵. Regularnie dokonywano oceny efektów działalności rehabilitacyjnej, a prowadzone zajęcia rehabilitacyjne odbywały się w prawidłowym wymiarze czasowym i poza godzinami pracy uczestników Zakładów.

Koszty poniesione na działalność rehabilitacyjną *ZAZ*, wskazywane w dokumentach rozliczeniowych, wynikały z prowadzonej, wyodrębnionej ewidencji księgowej, zaś badania szczegółowe prób wydatków, a także dokumentów stanowiących podstawę ich dokonywania, nie wykazały przypadków nieprawidłowości lub rozliczania tych samych kosztów w ramach różnych źródeł finansowania.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Rehabilitacja osób niepełnosprawnych – zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm., dalej: „ustawa o rehabilitacji”).

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 937, dalej: rozporządzenie ws. robót budowlanych.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1934, dalej: rozporządzenie ws. *ZAZ*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów

1.1 Tworzenie i działanie zakładów aktywności zawodowej

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą Towarzystwo prowadziło dwa, funkcjonujące od 2013 r., Zakłady Aktywności Zawodowej dla osób z niepełnosprawnością psychiczną: ZAZ Dobry Start oraz ZAZ Zdrowa Kuchnia.

(akta kontroli str. 49-50)

Liczba uczestników niepełnosprawnych, którzy zakończyli pracę w Zakładach, kształtowała się w tym okresie następująco:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia: 12 osób w 2019 r., 11 osób w 2020 r. i 10 osób w 2021 r. (co stanowiło odpowiednio: 20%, 17% i 14% łącznej liczby uczestników ZAZ w danym roku⁷), z tego na otwarty rynek pracy przeszły kolejno: cztery⁸, jedna oraz dwie osoby, zaś zatrudnienie w innych zakładach pracy chronionej znalazły: trzy osoby w 2019 r. oraz jedna w 2021 r.

- ZAZ Dobry Start: pięć osób w 2019 r. oraz po sześć osób w 2020 r. i 2021 r. (co stanowiło odpowiednio: 11%, 12% i 10% łącznej liczby uczestników ZAZ w danym roku⁹), z tego zatrudnienie na otwartym rynku pracy znalazły dwie osoby (jedna w 2019 r. i jedna w 2021 r.). Żaden z uczestników nie przeszedł z tego ZAZ do innych zakładów pracy chronionej.

Pozostałe 37 osób przestało być aktywnymi zawodowo, głównie z uwagi na pogorszenie stanu zdrowia (łącznie 26 osób, tj. 52% kończących lub przerywających zatrudnienie w ZAZ), zmiany miejsca zamieszkania (pięć osób, tj. 10%) lub obostrzeń związanych z Covid-19 (dwóch mieszkańców domów pomocy społecznej w 2020 r., tj. 4%)¹⁰.

(akta kontroli str. 120-172)

Średni okres zatrudnienia¹¹ osób niepełnosprawnych w Zakładach wyniósł 41 miesięcy dla ZAZ Zdrowa Kuchnia¹² oraz 38 miesięcy dla ZAZ Dobry Start¹³, przy czym wśród osób, które przeszły na otwarty rynek pracy staż ten wyniósł od 1,5 do 56,5 miesięcy w ZAZ Zdrowa Kuchnia oraz od 21,5 do 100 miesięcy w ZAZ Dobry Start. Do dnia 31 grudnia 2021 r. najdłuższy okres zatrudnienia¹⁴ w obu Zakładach (102 miesiące, tj. 8,5 roku) dotyczył 17 osób¹⁵.

(akta kontroli str. 121-123, 146-148)

Prezes Zarządu TPN (dalej: *Prezes TPN*) oceniła, że realizowany w Zakładach proces rehabilitacji, którego celem – zgodnie z § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ – jest osiągnięcie optymalnego poziomu uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu zarówno społecznym jak i zawodowym, był skuteczny; miał lub ma wpływ na poprawę jakości życia i inkluzję społeczną 160 osób z niepełnosprawnością psychiczną, które w ciągu trzech lat

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ 60 w 2019 r., 63 w 2020 r. i 73 w 2021 r.

⁸ Jedna z tych osób wróciła do struktur zatrudnienia w ZAZ Zdrowa Kuchnia po sześciu miesiącach od rozwiązania umowy z Zakładem.

⁹ 44 w 2019 r., 49 w 2020 r. i 58 w 2021 r.

¹⁰ Ponadto w przypadku dwóch osób umowy wygasły wraz z upływem okresu, na który były zawarte, jeden pracownik zmarł, a z jednym umowę rozwiązano w trybie art. 30 § 1 pkt 3 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 poz. 1320).

¹¹ Liczony od dnia zatrudnienia w ZAZ do 31 grudnia 2021 r.

¹² Grupę osób o najkrótszym stażu pracy w ZAZ Zdrowa Kuchnia stanowili pracownicy, którzy nie przepracowali pełnego miesiąca (trzy osoby ze stażem pracy od 25 do 29 dni, w tym jedna została zatrudniona w TPN, druga – przestała być aktywna zawodowo ze względu na pogorszenie stanu zdrowia. Powody zaprzestania pracy trzeciej z nich nie były TPN znane) oraz przyjęci pod koniec 2021 r. (sześć osób, staż pracy od 4 do 10 dni).

¹³ Grupę osób o najkrótszym stażu pracy w ZAZ Dobry Start stanowili pracownicy przyjęci pod koniec 2021 r. (cztery osoby, staż pracy od 4 do 8 dni).

¹⁴ Liczba uczestników pracujących w Zakładach powyżej roku, powyżej trzech lat oraz powyżej pięciu lat licząc do dnia 31 grudnia 2021 r., wyniosła dla ZAZ Zdrowa Kuchnia odpowiednio: 16, 17 i 27 osób, zaś dla ZAZ Dobry Start: odpowiednio 15, 14 i 18 osób.

¹⁵ Osoby te zostały zatrudnione w strukturach ZAZ od dnia utworzenia Zakładów, tj. od 1 lipca 2013 r.

podjęły próbę aktywności zawodowej. Wyjaśniła m.in., że ZAZ stanowią narzędzie polityki społecznej wymuszające podjęcie aktywności od osób, których choroba wpływa degradująco oraz dezorganizująco, powodując wycofanie z pełnionych dotychczas ról społecznych, niechęć do podjęcia terapii, apatię, lęk, czy niską samoocenę, trudności w nawiązywaniu relacji interpersonalnych i wyrażaniu emocji. Jak wskazała Prezes TPN – brak pracy, jako celowego zajęcia jest jednym z czynników sprzyjających nawrotom choroby, zaś celem prowadzonej terapii jest m.in. wzbudzenie aktywności własnej poprzez sprzężenie wielu różnorodnych kombinacji wzmocnień, które mają za zadanie wyrwać osobę chorującą z izolacji, wpłynąć na poprawę jakości jej życia, przeciwdziałać wykluczeniu i degradacji społecznej, poprzez nadawanie sensu i struktury dla przebiegu życia.

(akta kontroli str. 2073, 2076-2079)

Wystąpienie pandemii Covid-19 miało negatywny wpływ na skuteczność aktywizacji zawodowej prowadzonej przez Zakłady, z uwagi na m.in. zmniejszenie liczby uczestników, którzy licznie korzystali w tym czasie z urlopów i zwolnień lekarskich. Jak oświadczyli Kierownicy ZAZ, zajęcia rehabilitacyjne¹⁶ dla osób obecnych w pracy prowadzone były zgodnie z harmonogramem, zaś personel Zakładów pozostawał w kontakcie telefonicznym z pozostałymi pracownikami, zapewniając niezbędne wsparcie, także psychologiczne.

W ZAZ Zdrowa Kuchnia, w celu zachowania określonej w umowie o dofinansowanie działalności liczby pracowników, prowadzono rekrutację w formie zdalnej.

Ponadto wystąpienie pandemii uniemożliwiło organizację w 2020 r. wyjazdów integracyjno-szkoleniowych pracowników Zakładów.

(akta kontroli str. 175-182, 2079)

1.1.2. W Zakładach prowadzono rehabilitację osób niepełnosprawnych, zgodnie z § 12 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ: zajęcia¹⁷ odbywały się poza czasem pracy uczestników zaliczanych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i trwały nie mniej niż 60 minut dziennie. Prezes TPN wyjaśniła m.in., że czas trwania pojedynczych zajęć mógł zostać wydłużony o kilka minut z uwagi np. na konieczność zakończenia tematu lub wypowiedzi uczestników, jednak przypadki te miały charakter epizodyczny i wynikały z kontekstu i potrzeby konkretnych zajęć, niż strategii ZAZ.

(akta kontroli str. 50-102, 185-333, 2084, 2088)

Kierownicy Zakładów powołali¹⁸ zespoły programowe, o których mowa w § 13 ww. rozporządzenia, w skład których wchodził m.in.: doradca zawodowy; psycholog oraz trenerzy pracy (instruktorzy zawodu), przy czym w ZAZ Zdrowa Kuchnia w okresie od 1 listopada 2020 r. do 7 marca 2021 r. stanowisko doradcy zawodowego pozostawało nieobsadzone, pomimo podejmowanych prób zatrudnienia osoby posiadającej stosowne kwalifikacje. Ww. zespoły opracowały łącznie 78¹⁹ indywidualnych programów rehabilitacji (IPR) oraz łącznie 19²⁰ ich aktualizacji:

- w ZAZ Zdrowa Kuchnia: 12 IPR i trzy ich aktualizacje w 2019 r., 10 IPR w 2020 r., 24 IPR i trzy ich aktualizacje w 2021 r.,

- w ZAZ Dobry Start: sześć IPR i dwie aktualizacje w 2019 r., siedem IPR i 10 aktualizacji w 2020 r., 19 IPR i jedną aktualizację w 2021 r.

Programy były zindywidualizowane, tworzone z udziałem osób, których dotyczyły i spełniały wymogi wskazane w § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ, za wyjątkiem 21 IPR oraz dziewięciu aktualizacji tworzonych w ZAZ Dobry Start, w których nie wskazano terminów oceny postępów w realizacji programów (21 IPR i dziewięć aktualizacji), lub osób odpowiedzialnych za ich realizację (dwa przypadki IPR).

(akta kontroli str. 125, 183-302, 2073, 2080, 2084-2085, 2088)

¹⁶ Uwzględniające m.in.: potrzeby radzenia sobie ze stresem, chaosem informacyjnym, obostrzeniami, izolacją i ograniczeniem dostępu do życia publicznego, a także niwelowanie lęków oraz wyposażenie uczestników w techniki relaksacji.

¹⁷ M.in. zajęcia grupowe lub indywidualne prowadzone przez: doradcę zawodowego, pracownika socjalnego, fizjoterapeutę, psychologa, instruktorów zawodu, pielęgniarkę, prawnika.

¹⁸ W ZAZ Zdrowa Kuchnia z dniem 1 lipca 2013 r., w ZAZ Dobry Start z dniem 9 stycznia 2018 r.

¹⁹ 46 w ZAZ Zdrowa Kuchnia i 32 w ZAZ Dobry Start.

²⁰ Sześć w ZAZ Zdrowa Kuchnia i 13 w ZAZ Dobry Start.

Zespoły regularnie, tj. po I, II i III kwartale, dokonywały częściowej oceny efektów rehabilitacji, natomiast w grudniu każdego roku przeprowadzały ocenę roczną. Żaden z pracowników poddanych ocenie rocznej nie został przez zespół oceniający uznany za przygotowanego do podjęcia pracy na otwartym rynku, także osoby, które taką pracę znalazły. Jak wyjaśniła Prezes TPN, zgodnie z założeniem przyjętym w Programie Rehabilitacyjnym Zakładów, za osobę gotową do pracy poza strukturami ZAZ uznaje się osobę, która osiągnęła w każdej z ocenianej części kompetencji i umiejętności co najmniej 70% najwyższej z możliwych do uzyskania ocen (na podstawie przyjętej pięciostopniowej skali oceniania), co nie było udziałem żadnego z pracowników ZAZ w okresie objętym kontrolą. Prezes wyjaśniła m.in., że pracownicy Zakładów są zachęceni i motywowani do szukania pracy na wolnym rynku i z tego powodu nie ma nic niezwykłego w braku zgodności pomiędzy brakiem gotowości do wyjścia z ZAZ w IPR a tym, że podejmują takie próby.

(akta kontroli str. 120-124, 145-148, 185-302, 2073-2074, 2080, 2278-2321)

Kierownicy Zakładów wyjaśnili, że przypadki współpracy z powiatowymi urzędami pracy nie przynosiły oczekiwanych efektów, ani w zakresie poszukiwania zatrudnienia dla uczestników ZAZ, ani przy wyłanianiu potencjalnych kandydatów do pracy. Oferty dotyczące zatrudnienia w Zakładach, z uwagi na konieczność niedyskryminowania kandydatów niepełnosprawnych, trafiały do pełnej grupy takich osób, bez względu na rodzaj lub stopień niepełnosprawności, pomimo iż Zakłady prowadzą rehabilitację osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z przyczyn psychicznych. Z kolei pracownicy zatrudnieni w ZAZ nie mogli być jednocześnie beneficjentami urzędów pracy.

(akta kontroli str. 175-184)

1.2 Dofinansowanie robót budowlanych

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. TPN zrealizowało prace polegające na budowie szybu windowego wraz z instalacją w nim dźwigu osobowego, celem udostępnienia osobom niepełnosprawnym wszystkich pięter czterokondygnacyjnego budynku siedziby TPN przy ul. Ks. St. Staszica 1/3 w Łodzi. Nakłady na inwestycję wyniosły 301,7 tys. zł²¹, w tym: 80 tys. zł, w ramach środków PFRON pozostających w dyspozycji Województwa i 221,1 tys. zł pozyskanego dofinansowania ze środków Unii Europejskiej²². Udział TPN w sfinansowaniu zadania wyniósł 0,6 tys. zł.

Szacowana wartość zamówienia na etapie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia, dokonana na podstawie wyceny przedstawionej przez dwóch spośród pięciu potencjalnych wykonawców, do których TPN zwrócił się o taką wycenę, wyniosła od 300 do 310 tys. zł.

Umowa o dofinansowanie²³ zawarta z Województwem, zakładała m.in.: koszt całkowity zadania w wysokości 249,3 tys. zł²⁴, realizację robót w okresie od 1 czerwca do 13 grudnia 2019 r. oraz rozpoczęcie działalności w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w terminie do 6 miesięcy od zakończenia inwestycji. Roboty budowlane przeprowadzono terminowo, od 20 sierpnia do 20 listopada 2019 r.

Modernizacja części budynku stanowiącej siedzibę TPN oraz jej dostosowanie do potrzeb uruchomienia placówki zapewniającej świadczenie i koordynację usług psychiatrycznych wynikały z postanowień § 6 pkt 2 umowy użyczenia budynku przez Miasto Łódź, z dnia 25 września 2017 r. Inwestycja służyła rehabilitacji osób niepełnosprawnych poprzez m.in. ułatwienie dostępu do wyższych pięter, na których od 1 października 2018 r. do 31 grudnia

²¹ W tym roboty budowlane 298 tys. zł i 3,7 tys. zł - nadzór inwestorski.

²² W ramach projektu *TRANSFER: innowacyjny program przeniesienia usług psychiatrycznych z instytucji do środowiska. II etap - testowanie modelu*, realizowanego przez TPN w latach 2018-2022, objętego dofinansowaniem z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 4.1 – Innowacje społeczne, nr naboru POWR.04.01.00-IZ.00-00-014/27. Dofinansowanie na prace budowlane (217,4 tys. zł) i nadzór inwestorski (3,7 tys. zł).

²³ Umowa nr 6/PFRON/2019 r. zawarta pomiędzy TPN a Województwem Łódzkim, z dnia 27 maja 2019 r.

²⁴ Planowany we wniosku i umowie koszt całkowity zadania (249,3 tys. zł) wzrósł po wyłonieniu wykonawcy do 298 tys. zł, i nie wpłynął na poziom i wysokość dofinansowania.

2021 r. funkcjonowało Powiatowe Centrum Koordynacji Opieki Psychiatrycznej²⁵ oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej, a po tym okresie – mieszkania chronione dla osób chorujących psychicznie oraz sala konferencyjna, w której odbywały się także szkolenia i warsztaty dla podopiecznych i personelu Towarzystwa. Ponadto budynek stanowił miejsce wykonywania pracy 25 uczestników ZAZ Dobry Start²⁶.

(akta kontroli str. 334-387, 398-408, 409-412, 438-605, 606-612, 2074, 2081-2082)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zespół programowy ZAZ Dobry Start opracowując okresie 2019-2021 r. 21 IPR oraz dziewięć ich aktualizacji²⁷, nie dochował wymogów wskazanych w § 13 ust. 3 pkt. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ZAZ, dotyczących obligatoryjnych elementów tych dokumentów, bowiem nie określił w nich terminów oceny postępów w realizacji programów, lub – w przypadku dwóch IPR - osób odpowiedzialnych za realizację programów. Prezes TPN wyjaśniła m.in., że wskazane braki mają przesłanki błędu ludzkiego oraz że w żaden sposób nie wpłynęły na jakość świadczonego wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnością, z uwagi na fakt, że cały proces rehabilitacji IPR regulowany jest jednoznacznie przez Program Rehabilitacji, zaś co do zasady osobą odpowiedzialną za realizację założeń IPR jest instruktor zawodu sprawujący opiekę na danym stanowisku pracy.

Z uwagi na regularność dokonywania ocen IRP w Zakładach, powyższa nieprawidłowość nie wywołała skutków innych niż formalne.

(akta kontroli str. 183, 263-302, 2084-2085, 2088)

OCENA CZĄSTKOWA

Towarzystwo prowadziło rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych, dotrzymując wymagań wynikających z przepisów § 12 ust. 1 i 3 oraz § 13 rozporządzenia ws. ZAZ, a także postanowień umów zawartych z samorządem Województwa. Rehabilitacja ta skutkowała, w zależności od danego roku, przejściem uczestników na otwarty rynek pracy na poziomie do 2% - w przypadku ZAZ Dobry Start, i do 7% - w przypadku ZAZ Zdrowa Kuchnia, i miała na celu przede wszystkim aktywizację zawodową oraz społeczną zatrudnionych. Pomimo wystąpienia pandemii Covid-19 TPN nie zawiesiło działalności Zakładów.

Opracowane programy rehabilitacji były zindywidualizowane i – poza wskazanymi przypadkami braków formalnych stwierdzonych w 21 IPR oraz dziewięciu ich aktualizacjach, opracowanych w ZAZ Dobry Start – spełniały wymogi § 13 ust. 3 rozporządzenia ws. ZAZ. Zajęcia rehabilitacyjne prowadzono w prawidłowym wymiarze i poza czasem pracy uczestników Zakładów. Oceny efektów rehabilitacji dokonywano regularnie, w okresach częstszych, niż wymagane przepisami § 13 ust. 6 rozporządzenia ws. ZAZ. TPN nie podejmowało współpracy z powiatowymi urzędami pracy w zakresie poszukiwania pracy dla uczestników ZAZ.

Obiekt objęty robotami budowlanymi był wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w umowie o dofinansowanie inwestycji i służył m.in. celom rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Przeprowadzenie prac pozwoliło zniwelować istniejące bariery architektoniczne w budynku stanowiącym siedzibę TPN. Poniesione na ten cel nakłady zostały gospodarnie wydatkowane.

²⁵ W tym m.in.: Biuro Obsługi Klienta, Dział Patronażu, Poradnia Zdrowia Psychicznego „Staszica” oraz siedziba struktur działających zdalnie lub terenowo.

²⁶ Zatrudnionych w ramach Pracowni usług sprzątających oraz Pracowni komputerowo-remontowej.

²⁷ Tj. odpowiednio 65,6% i 69,2% łącznej liczby tego typu dokumentów opracowanych w ZAZ Dobry Start w okresie objętym kontrolą.

2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków

2. 1. Spełnienie warunków do ubiegania się o dofinansowanie na tworzenie i działanie zakładów aktywności zawodowej

Opis stanu faktycznego

Towarzystwo spełniało warunki ubiegania się o dofinansowanie działalności Zakładów wynikające z art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, tj.:

- działania na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych stanowiły część statutowych zadań²⁸ TPN;
- co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w Zakładach stanowiły osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności²⁹.
- obiekty i pomieszczenia użytkowane przez Zakłady posiadały niezbędne decyzje Państwowej Inspekcji Pracy stwierdzające, iż obiekty te odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych i spełniają wymagania dostępności do nich.
- została zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne, w tym również przy pomocy personelu medycznego zatrudnionego w ramach Zakładu Opiekuńczo Leczniczego TPN oraz Przychodni Lekarskiej TPN;
- uzyskiwane przez Zakłady dochody przeznaczano na zakładowe fundusze aktywności;
- Zakłady uzyskały pozytywną opinię Starosty Zgierskiego oraz Prezydenta Miasta Łodzi o potrzebie ich utworzenia.

Oba ZAZ posiadały status zakładu aktywności zawodowej, przyznany decyzjami³⁰ Wojewody Łódzkiego, i stanowiły wyodrębnione organizacyjnie oraz finansowo jednostki Towarzystwa, jako organizatora.

(akta kontroli str. 35-102, 130-144, 161-172, 631-678, 679-720, 830-870, 1193-1230, 2017-2063)

Na dzień 30 czerwca kolejnych lat objętych kontrolą, stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych³¹, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o rehabilitacji, tj. zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, wyniósł:

- w ZAZ Zdrowa Kuchnia: 27,9% w 2019 r., 33,3% w 2020 r., 32,4% w 2021 r., spośród łącznie odpowiednio: 68, 66 i 74 pracowników³²;
- w ZAZ Dobry Start - 32,1% w 2019 r. i w 2020 r., 34,5% w 2021 r., spośród łącznie odpowiednio: 53, 53 i 58 pracowników³³.

Sposób wyliczenia udziału osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym do ogółu zatrudnionych w Zakładach, nie uwzględniał – po stronie osób z niepełnosprawnością – niepełnosprawnych pracowników personelu ZAZ, co, jak wyjaśniła Prezes TPN, wynikało z m.in. dokonanej przez Towarzystwo interpretacji przywołanych powyżej zapisów ustawy, z których – w opinii TPN – wynikała intencja rozdzielenia osób z niepełnosprawnością, wymagających rehabilitacji w zakresie zapewnianym przez ZAZ, od osób z niepełnosprawnością, które poszukują pracy, ale takiej formy rehabilitacji nie wymagają, a także z odmiennych kryteriów merytorycznych stosowanych wobec obu tych grup przy zatrudnianiu na poszczególne stanowiska w Zakładach. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes TPN sytuacja, w której osoba niepełnosprawna, posiadająca pełne kompetencje

²⁸ Cele i sposoby działania określone w § 5 i § 6 Statutu TPN z dnia 21 marca 2018 r. oraz 18 września 2020 r.

²⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca kolejnych lat objętych kontrolą stosunek ten wyniósł: w ZAZ Zdrowa Kuchnia: 73,5% w 2019 r., 72,7% w 2020 r. oraz 74,3% w 2021 r., natomiast w ZAZ Dobry Start: 75,5% w 2019 r. oraz w 2020 r., 75,9% w 2021 r.

³⁰ ZAZ Dobry Start – decyzja Wojewody Łódzkiego nr PS-I.9510.15.2013 z 1 lipca 2013 r., zmieniona decyzjami z 26 sierpnia 2013 r., 5 grudnia 2017 r., 11 stycznia 2018 r., 19 czerwca 2020 r.; ZAZ Zdrowa Kuchnia – decyzja Wojewody Łódzkiego nr PS-I.9510.16.2013 z 1 lipca 2013 r., zmieniona decyzją z 9 września 2013 r.

³¹ Szczegółową analizą prawidłowości przekazanych przez TPN danych, dotyczących uczestników ZAZ, w tym orzeczonego stopnia niepełnosprawności, objęto próbę akt osobowych 20 losowo dobranych pracowników ZAZ Zdrowa Kuchnia: po 10 ze znacznym oraz umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

³² W tym w 2019 r.: 50 uczestników ZAZ i 18 pracowników personelu; w 2020 r.: 48 uczestników ZAZ i 18 pracowników personelu; w 2021 r.: 55 uczestników ZAZ i 19 pracowników personelu.

³³ W tym w 2019 r. i 2020 r.: po 40 uczestników ZAZ i 13 pracowników personelu; w 2021 r.: 44 uczestników ZAZ i 14 pracowników personelu.

pracownicze, nie zostałyby zatrudniona na stanowisku obsługi, z uwagi na zakłócenie wskaźnika zatrudnienia, stanowiłaby jawną dyskryminację takich osób.

Powyższe stany zatrudnienia wynikały z zawartych umów o dofinansowanie ze środków PFRON, pozostających w dyspozycji Województwa.

(akta kontroli str. 121-129, 161-174, 721-829, 1089-1192, 2084, 2086-2096)

2.2. Spełnienie warunków ubiegania się o dofinansowanie robót budowlanych

TPN spełniało warunki ubiegania się o dofinansowanie prac polegających na budowie szybu windowego wraz z montażem dźwigu osobowego, określone w § 5 pkt 1 i 3 rozporządzenia ws. robót budowlanych oraz wskazane w § 4 pkt 1, 3 i 4 uchwały nr 1373/18³⁴ Zarządu Województwa Łódzkiego, natomiast w ramach wymogu udokumentowania posiadania środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem (§ 5 pkt 2 ww. rozporządzenia oraz § 4 pkt. 2 przywołanej uchwały) TPN poprzestało na złożeniu stosownego oświadczenia³⁵. Na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie inwestycji (30 listopada 2018 r.) TPN nie posiadało deklarowanej kwoty wkładu (124,6 tys. zł) w ramach bieżącego rachunku bankowego lub kasy, a także nie miało zapewnionego innego źródła współfinansowania wskazanej inwestycji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Towarzystwo pozyskało środki na wkład własny projektu polegającego na budowie windy w połowie 2019 r.³⁶.

TPN nie podlegało wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie, biorąc pod uwagę przesłanki wynikające z § 6 przywołanego rozporządzenia oraz § 7 ust. 1 pkt 3 ww. uchwały Zarządu Województwa³⁷. Towarzystwo uzyskało zgodę Miasta Łodzi, jako właściciela nieruchomości, na przeprowadzenie przedmiotowej inwestycji.

(akta kontroli str. 337-397, 409-437, 606-630, 2074, 2082, 2098, 2102-2104, 2322-2325)

2.3. Prawdliwość dokumentowania kosztów oraz sporządzania sprawozdań w związku z realizacją finansowanych ze środków PFRON zadań

2.3.1. Wartość środków PFRON, będących w dyspozycji Województwa Łódzkiego, przyznanych TPN umowami³⁸ o dofinansowanie kosztów działania Zakładów, wyniosła w latach 2019-2021³⁹:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia – 1 894,8 tys. zł, 2 119 tys. zł, 1 716,8 tys. zł (tj. odpowiednio: 56,6%, 55,7%, 52,2% szacowanych całkowitych kosztów działania Zakładu), z czego w kolejnych latach wykorzystano: 1 894,6 tys. zł, 2 118,6 tys. zł, 1 716,8 tys. zł.

- ZAZ Dobry Start - 1 538,2 tys. zł, 1 690 tys. zł, 1 373,4 tys. zł, (tj. odpowiednio: 66%, 63%, 52,5% szacowanych całkowitych kosztów działania Zakładu), z czego w kolejnych latach wykorzystano: 1 535,1 tys. zł, 1 689,5 tys. zł, 1 373,4 tys. zł.

³⁴ Uchwała z dnia 9 października 2018 r. w sprawie przyjęcia Procedur przyznawania i rozliczania dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, przekazanych Samorządowi Województwa Łódzkiego.

³⁵ Jak wyjaśniła Prezes TPN w ww. przepisach nie wskazano właściwego sposobu udokumentowania posiadanego wkładu własnego. RCPS uznało taki dokument za wystarczający, z uwagi na podpisanie przedmiotowego oświadczenia przez osobę uprawnioną do reprezentacji i zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Towarzystwa, pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 297 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.).

³⁶ W ramach projektu „Transfer”.

³⁷ TPN nie było w okresie trzech lat przed złożeniem wniosku stroną umowy zawartej z Funduszem i rozwiązanej z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu, ani nie uzyskało ze środków PFRON będących w dyspozycji samorządu województwa, dofinansowania robót dotyczących obiektu, w którym realizowana była inwestycja budowy windy. Ponadto, w okresie objętym kontrolą TPN było zwolnione z dokonywania wpłat na PFRON, na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

³⁸ Umowy nr 01/ZAZ/2013 i 02/ZAZ/2013 zawarte pomiędzy TPN a Województwem Łódzkim w dniu 19 kwietnia 2013 r., aneksowane corocznie m.in. w zakresie wysokości przyznanych środków PFRON.

³⁹ Różnica pomiędzy kwotą otrzymaną a wykorzystaną wynikała z dokonanego zwrotu środków uznanych przez RCPS za niekwalifikowane.

(akta kontroli str. 120, 145, 721-829, 1089-1145)

Zakłady prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych na ich działanie oraz ewidencjonowały koszty ponoszone z tych środków, zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ oraz § 13 umów zawartych pomiędzy TPN a samorządem. TPN ewidencjonowało wpływ dofinansowania robót budowlanych oraz koszty budowy windy w 2019 r.

Wysokość podawanych w sprawozdaniach kosztów działalności Zakładów, finansowanych ze środków PFRON pozostających w dyspozycji Województwa, wynikała z odpowiednich kont analitycznych, a ewentualne różnice spowodowane były wyczerpaniem środków dotacji w danym okresie sprawozdawczym⁴⁰ lub uznaniem przez Regionalne Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi, (wykonującego uprawnienia i obowiązki Województwa, dalej jako: RCPS), wybranych kosztów za niekwalifikowalne i dokonaniem przez TPN zwrotu tych środków po rachunkowym zamknięciu roku bilansowego⁴¹. Zgodnie z § 7 ust. 3 umów o dofinansowanie działalności Zakładów, występujące przekroczenia kosztów względem określonych w odpowiedniej pozycji (kategorii) preliminarza nie wyniosły więcej niż 10% tych kosztów i nie wpłynęły na zwiększone wydatkowanie ogólnej kwoty pozyskanych środków PFRON.

(akta kontroli str. 335-336, 601-605, 721-776, 873-1145, 1089-1145, 1233-1412, 1479-1594, 1724-1847)

Szczegółowa analiza próby 31 dowodów księgowych⁴², stanowiących podstawę dokonania wydatków ze środków PFRON przekazanych na działalność ZAZ Zdrowa Kuchnia, w łącznej wysokości 1 058,3 tys. zł⁴³, wykazała, że dokumenty te zostały sporządzone prawidłowo a ich opisów dokonano w sposób spełniający warunki opisane w § 12 ust. 3 pkt 1 umów o dofinansowanie oraz zgodnie z §§ 21 i 22 ustawy o rachunkowości⁴⁴, przy czym - w przypadku jednego z wydatków, dotyczącego szkolenia (kurs gastronomiczny), liczba godzin szkoleniowych wykazana na fakturze była o dwie wyższa niż wynikająca z konspektów zajęć⁴⁵. Z wyjaśnień Wiceprezesa TPN oraz Zastępcy Kierownika ZAZ Zdrowa Kuchnia, jako osoby potwierdzającej zgodność merytoryczną faktury przedłożonej przez organizatora kursu, wynika, że doszło do pomyłki rachunkowej przy weryfikacji dokumentów rozliczeniowych oraz omyłkowego zaniżenia liczby godzin w konspektach przez organizatora kursu.

(akta kontroli str. 727, 741-742, 1094-1095, 1108-1109, 1413, 2097-2277)

2.3.2. Koszt działalności Zakładów wyniósł w kolejnych latach objętych kontrolą:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia – 3 653,9 tys. zł w 2019 r., 3 885,3 tys. zł w 2020 r., 3 910,7 tys. zł w 2021 r.,
- ZAZ Dobry Start – 2 468,8 tys. zł w 2019 r., 2 771,3 tys. zł w 2020 r., 2 938,6 tys. zł w 2021 r.

W celu sfinansowania działalności Zakładów TPN korzystało, poza środkami Funduszu pozostającymi w dyspozycji Województwa, ze środków stanowiących udział własny Województwa (łącznie w latach 2019-2021 wsparcie obu Zakładów wyniosło 525,6 tys.

⁴⁰ W ZAZ Zdrowa Kuchnia – wydatki w II kwartale 2019 r., w kwocie 17,3 tys. zł refundowane ze środków przekazanych przez RCPS na działalność Zakładu w II półroczu 2019 r.

⁴¹ ZAZ Zdrowa Kuchnia: 246,83 zł w ramach środków na 2019 r. (zwrot 9 września 2020 r.), 355,56 zł w ramach środków na 2020 r. (zwrot 15 września 2021 r.). Sprawozdanie za 2019 r. zatwierdzono 20 października 2021 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK sprawozdania z wykorzystania środków PFRON w latach 2020-2021 pozostawały w trakcie weryfikacji przez RCPS.

ZAZ Dobry Start – 3 154,92 zł w ramach środków na 2019 r. i 488,22 zł w ramach środków na 2020 r. (zwrotu dokonano odpowiednio 27 stycznia 2021 r. i 7 marca 2022 r.). Do dnia zakończenia kontroli NIK sprawozdania z wykorzystania środków PFRON w latach 2019-2021 pozostawały w trakcie weryfikacji przez RCPS.

⁴² Próbą objęto 23 faktury oraz osiem poleceń księgowania dotyczących wypłaty wynagrodzeń personelu, wybranych z uwzględnieniem wysokości poniesionych kosztów (po 10 z lat 2019 i 2021 i 11 z 2020 r.), a także powiązane z nimi umowy.

⁴³ Objęte próbą wydatki w poszczególnych latach wyniosły: 355,1 tys. zł w 2019 r., 450,7 tys. zł w 2020 r., 252,4 tys. zł w 2021 r. i stanowiły w sumie 18,5% środków PFRON przekazanych TPN na działalność ZAZ Zdrowa Kuchnia w tym okresie.

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 poz. 217).

⁴⁵ Zgodnie z danymi zawartymi na fakturze, kurs gastronomiczny przeprowadzony został w wymiarze 100 godzin, zaś według przedłożonych przez organizatora kursu konspektów zajęć – trwał on łącznie 98 godzin. Powyższe wynikało z pomyłki organizatora szkolenia.

zł⁴⁶) oraz środków PFRON, o których mowa w art. 26a ustawy o rehabilitacji, stanowiących miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (łącznie w latach 2019-2021 – 4 565,5 tys. zł⁴⁷). Ponadto koszty działalności Zakładów pokrywane były z przychodów ze sprzedaży wyrobów i usług (w łącznej wysokości 3 781,7 tys. zł⁴⁸), a w 2021 r. także ze środków pozyskanych w ramach współpracy⁴⁹ z Wojewódzkim Urzędem Pracy (427,8 tys. zł⁵⁰).

Ww. źródła ponoszenia kosztów zostały przewidziane w preliminarzach wydatków, stanowiących załączniki do umów o dofinansowanie ze środków Funduszu i wykazane w dokumentach sprawozdawczych.

W ramach udziału własnego organizatora (TPN), przewidzianego w ww. umowach w kwocie:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia: 50 tys. zł w 2019 r. i 2020 r., 60 tys. zł w 2021 r.,

- ZAZ Dobry Start: 42 tys. zł w 2019 r. i po 45 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.,

wniesiona została wartość dofinansowania pracy osób niepełnosprawnych, refundowana ze środków PFRON (art. 26a ustawy o rehabilitacji) w kolejnych miesiącach funkcjonowania Zakładów, przy czym za miesiąc grudzień poszczególnych lat objętych kontrolą refundacja ta miała miejsce w roku następnym, w wysokości:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia: 61,9 tys. zł za grudzień 2019 r., 76,5 tys. zł za grudzień 2020 r. i 87,5 tys. zł za grudzień 2021 r.

- ZAZ Dobry Start: 49,4 tys. zł za grudzień 2019 r., 59,2 tys. zł za grudzień 2020 r. i 76 tys. zł za grudzień 2021 r.

(akta kontroli str. 120, 145, 721-829, 873-1192, 1233-1412, 1479-1594, 1724-1864)

Przychody uzyskiwane ze sprzedaży produktów i usług Zakładów wyniosły w okresie objętym kontrolą:

- ZAZ Zdrowa Kuchnia: 1 013,5 tys. zł w 2019 r., 921,5 tys. zł w 2020 r., 900,7 tys. zł (oraz 23,6 tys. zł w ramach *Stacji Zero*) w 2021 r.

- ZAZ Dobry Start: 427,5 tys. zł w 2019 r., 469 tys. zł w 2020 r., 597,1 tys. zł (oraz 1 tys. zł w ramach *Zielonej Pracowni*) w 2021 r.

(akta kontroli str. 1467-1478, 1516-1522, 1550-1555, 1587-1593, 1766-1771, 1807-1810, 1844-1847)

Na podstawie ostatnich złożonych do instytucji rozliczających sprawozdań, obejmujących koszty ponoszone przez Zakłady ze środków stanowiących w latach 2019-2021 udział własny Województwa oraz z dodatkowego dofinansowania projektów *Zielona Pracownia* i *Stacja Zero* w 2021 r., nie stwierdzono sytuacji niezgodnej z art. 48 ustawy o rehabilitacji, tj. aby środki Funduszu były przeznaczone na wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane w ramach pomocy udzielonej z innych środków publicznych (podwójne finansowanie). W przypadku siedmiu dowodów księgowych, których wartość TPN rozliczał zarówno w ramach dotacji PFRON, jak i środków stanowiących udział własny Województwa, oryginały tych dokumentów były prawidłowo opisane, a rozliczone sumy nie przekraczały wartości wynikającej z dowodów.

(akta kontroli str. 1479-1495, 1523-1535, 1556-1556, 1594-1606, 1651-1738, 1772-1787, 1811-1823, 1848-1883, 1926-2016)

2.3.3. Z analizy próby 31 dowodów księgowych, wybranych⁵¹ z uwzględnieniem wysokości kosztów, dotyczących działalności ZAZ Zdrowa Kuchnia finansowanej ze środków Funduszu, o łącznej wartości 1.058,3 tys. zł (tj. 18,5% kosztów działalności tego Zakładu

⁴⁶ W tym ZAZ Zdrowa Kuchnia - 40 tys. zł w 2019 r. i po 123,9 tys. zł w 2020 r. i 2021 r., ZAZ Dobry Start – 40 tys. zł w 2019 r. i po 98,9 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.

⁴⁷ W tym ZAZ Zdrowa Kuchnia – 772,4 tys. zł w 2019 r., 807,2 tys. zł w 2020 r., 1013,8 tys. zł w 2021 r., ZAZ Dobry Start – 556,1 tys. zł w 2019 r., 619,9 tys. zł w 2020 r., 796,1 tys. zł w 2021 r.

⁴⁸ W tym ZAZ Zdrowa Kuchnia – 947 tys. zł w 2019 r., 835,6 tys. zł w 2020 r., 849,9 tys. zł w 2021 r., ZAZ Dobry Start – 337,7 tys. zł w 2019 r., 363 tys. zł w 2020 r., 448,6 tys. zł w 2021 r.

⁴⁹ Dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, projekty: ZAZ Zdrowa Kuchnia – *Stacja Zero* (umowa nr RPLD.09.01.03-10-0007/20-00 z dnia 24 czerwca 2021 r.), ZAZ Dobry Start – *Zielona Pracownia* (umowa nr RPLD.09.01.03-10-0008/20-00 z dnia 24 czerwca 2021 r.).

⁵⁰ W tym ZAZ Zdrowa Kuchnia – 206,3 tys. zł, ZAZ Dobry Start – 221,6 tys. zł.

⁵¹ Szerzej o wyborze próby w pkt. 2.3.1 niniejszego wystąpienia.

w latach 2019-2021), wynikało, że koszty te, zostały rozliczone prawidłowo, zgodnie z zasadami ich kwalifikowania wynikającymi z zawartych umów o dofinansowanie, i odpowiadały rodzajom wydatków określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ:

- pkt 2, 4 i 4a – wynagrodzenia personelu zakładu, należne od pracodawcy składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy naliczane od tych wynagrodzeń, oraz wpłaty podstawowe do pracowniczych planów kapitałowych, w rozumieniu ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych⁵², finansowane przez Zakład (łącznie 681,8 tys. zł);
- pkt 5 – usługi materialne i niematerialne (83,3 tys. zł, w tym: usługi księgowo – 51 tys. zł, zakupy artykułów spożywczych – 32,3 tys. zł);
- pkt 6 – transport i dowóz niepełnosprawnych pracowników Zakładu (24 tys. zł);
- pkt 7 – szkolenia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności związane z przygotowaniem ich do pracy na otwartym rynku pracy lub z prowadzoną działalnością wytwórczą lub usługową zakładu (38,3 tys. zł),
- pkt 9 – odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (17,7 tys. zł);
- pkt 12 – inne niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności wytwórczej lub usługowej (łącznie 213,2 tys. zł, w tym: 115 tys. zł – zakup środka transportowego, 98,2 tys. zł – koszty remontów i wyposażenia).

(akta kontroli str. 1414-1466, 2097-2277)

Zakłady tworzyły Zakładowe Fundusze Aktywności (ZFA), o których mowa w § 14 rozporządzenia ws. ZAZ. Wydatki ze środków ZFA wyniosły:

- w ZAZ Zdrowa Kuchnia – 205,3 tys. zł w 2019 r., 133,1 tys. zł w 2020 r., 192,5 tys. zł w 2021 r., co stanowiło odpowiednio: 90,9%, 77,4% i 84% wpływów⁵³;
- w ZAZ Dobry Start – 104,9 tys. zł w 2019 r., 116,8 tys. zł w 2020 r., 148,9 tys. zł w 2021 r., co stanowiło odpowiednio: 89,6%, 58,4% i 62% wpływów⁵⁴.

Na podstawie próby 10⁵⁵ losowo dobranych dowodów księgowych dokumentujących wydatki z ZFA ZAZ Zdrowa Kuchnia z lat 2019-2021, w łącznej wysokości 48 tys. zł (tj. 9% łącznych wydatków dokonanych w latach 2019-2021), ustalono, że ww. wydatków dokonano zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ:

- w jednym przypadku stanowiły zapłatę czesnego za udział w kursie zawodowym uczestnika ZAZ, na podstawie zawartego z organizatorem szkolenia porozumienia (art. 15 ust. 1 pkt 6),
- w jednym – dotyczyły kosztów wycieczki (wydatki na rekreację, art. 15 ust. 1 pkt 8),
- w dwóch przypadkach wydatki wiązały się z: zakupem leków dla niepełnosprawnego pracownika (art. 15 ust. 1 pkt 11) lub refundacją zakupu okularów (art. 15 ust. 1 pkt 10),
- w sześciu przypadkach wydatki (o łącznej wartości 43,2 tys. zł) dokonane zostały na podstawie listy płac i dotyczyły wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych specjalistów niebędących pracownikami, w związku z opracowaniem i realizacją indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej (pkt 13 wskazanego przepisu rozporządzenia), wynagrodzeń z tytułu prowadzenia szkoleń albo warsztatów dla osób niepełnosprawnych zatrudnionych w Zakładzie (art. 15 ust. 1 pkt 6), lub pochodnych od tych wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 120, 145, 2017-2068)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W celu uzyskania wsparcia finansowego inwestycji polegającej na budowie windy, Prezes TPN złożyła w 2018 r. pisemne oświadczenie, wedle którego na dzień 30 listopada 2018 r. Towarzystwo posiadało środki własne w wysokości 124,6 tys. zł, przeznaczone na realizację ww. przedsięwzięcia. We wskazanym czasie TPN nie posiadało deklarowanej

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 1342.

⁵³ Wpływy ZFA ZAZ Zdrowa Kuchnia: 225,8 tys. zł w 2019 r., 171,8 tys. zł w 2020 r. i 229,3 tys. zł w 2021 r.

⁵⁴ Wpływy ZFA ZAZ Dobry Start: 117,1 tys. zł w 2019 r., 200 tys. zł w 2020 r. i 240,4 tys. zł w 2021 r.

⁵⁵ Spośród łącznie 149 wydatków w wysokości 530,9 tys. zł (po 43 w 2019 r. i 2020 r., na kwotę odpowiednio: 205,3 tys. zł i 133,1 tys. zł oraz 63 w 2021 r. na kwotę 192,5 tys. zł).

kwoty ani w ramach bieżącego rachunku bankowego, ani kasy, a także nie zapewniło innego źródła współfinansowania wskazanej inwestycji.

Prezes TPN wyjaśniła, że w chwili składania oświadczenia Towarzystwo miało przyręczone i zabezpieczone środki na budowę windy, zgromadzone na rachunku bankowym, dedykowanym dla projektu „Transfer”, z którego to rachunku ostatecznie zostały one wydatkowane na realizację przedmiotowej inwestycji w następnym roku.

NIK zauważa, że Towarzystwo uzyskało zgodę Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR) na objęcie dofinansowaniem kosztów prac budowlanych i nadzoru inwestorskiego w ramach projektu „Transfer” dopiero w połowie 2019 r.⁵⁶. Z informacji pozyskanej od Zastępcy Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: Departament) w MFiPR, jako instytucji zarządzającej środkami przyznanymi na realizację projektu „Transfer”, wynika, że MFiPR, z uwagi na brak stosownych dokumentów lub informacji, nie był w stanie jednoznacznie potwierdzić faktu udzielenia w 2018 r. zapewnienia, na które powoływała się Prezes TPN. Jednocześnie Zastępca Dyrektora Departamentu poinformowała m.in., że zamontowanie windy w budynku przy ul. Staszica 1/3 w Łodzi podniosło jakość wsparcia dla wszystkich uczestników projektu oraz osób posiadających ograniczenia w poruszaniu się, np. seniorów, zaś zgoda na współfinansowanie prac w ramach projektu „Transfer” spowodowała objęcie projektu zasadą pięcioletniej trwałości. Podkreśliła także, że MFiPR w pełni popiera inwestycje podnoszące poziom dostępności architektonicznej budynków, przyczyniające się do realizacji rządowego Programu Dostępność Plus, za którego promocję i koordynację odpowiada Departament.

NIK zwraca uwagę, że o ile przed zaciągnięciem zobowiązania, jakim było podpisanie umowy z wykonawcą (tj. przed dniem 20 sierpnia 2019 r.), Towarzystwo posiadało prawidłowo zapewnione i zbilansowane źródła finansowania inwestycji, to w dniu podpisania przedmiotowego oświadczenia TPN nie dysponowało środkami w deklarowanej wysokości.

(akta kontroli str. 334-397, 438-496, 499-530, 553-554, 561-605, 2098, 2102-2104, 2322-2325)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 Towarzystwo spełniało warunki ubiegania się o dofinansowanie działalności Zakładów, określone w art. 29 ustawy o rehabilitacji, a także wsparcia finansowego prac budowlanych, wynikające z § 5 pkt 1 i 3 oraz § 6 rozporządzenia ws. robót budowlanych, natomiast nie wypełniało wymogu § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia, bowiem, w ramach udokumentowania posiadania środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na realizację inwestycji dot. budowy windy, Prezes TPN, posłużyła się oświadczeniem, którego treść, na dzień podpisania dokumentu, nie była zgodna ze stanem faktycznym, wynikającym z sytuacji finansowej Towarzystwa oraz zawartych umów. Działania TPN podjęte w okresie objętym kontrolą, pozwoliły pozyskać środki na sfinansowanie przedmiotowego zadania, terminowo je przeprowadzić i rozliczyć. Wydatki na ten cel dokonane zostały ze środków wykazanych w umowie zawartej z RCPS i sprawozdaniu, z dochowaniem zasady gospodarności, o której mowa w art. 44 ust 3 ustawy o finansach publicznych⁵⁷.

Wykorzystanie środków Funduszu przedstawiane przez TPN w sporządzanych dokumentach rozliczeniowych zadań wynikało z wyodrębnionej ewidencji księgowej projektów. Nie stwierdzono, aby wśród badanych prób wydatkowania środków przeznaczonych na rehabilitację zawodową i społeczną oraz zgromadzonych w ramach ZFA wystąpiły przypadki dokonywania ich niezgodnie z przeznaczeniem określonym § 8 ust. 1 i § 14 rozporządzenia w sprawie ZAZ. Badane w ramach próby dowody księgowe opisywane były w sposób wymagany postanowieniami umów o dofinansowanie (§ 12 ust.3 pkt 1) i pozwalający zapobiec wielokrotnemu rozliczaniu tych samych kosztów w ramach różnych projektów.

⁵⁶ Wniosek o przesunięcie niewykorzystanych środków na ww. prace budowlane z dnia 11 czerwca 2019 r., zgoda Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 9 lipca 2019 r.

⁵⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 305 ze zm.).

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski Wzmożenie nadzoru TPN, jako organizatora Zakładów, nad procesem opracowania IPR oraz ich aktualizacji, w szczególności pod względem zgodności dokumentacji z wymogami wynikającymi z § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, maja 2022 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
Inspektor k.p.

.....
podpis

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

.....
podpis