



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.03.2022

**Pan**  
**Tomasz Musielski**  
**Prezes Zarządu Stowarzyszenia**  
**Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”**  
90-558 Łódź  
ul. 28 Pułku Strzelców Kaniowskich 71/73

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/032 Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorząd województwa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY” (Stowarzyszenie), ul. 28 Pułku Strzelców Kaniowskich 71/73, 90-558 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Musielski - Prezes Zarządu od 23 sierpnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych rezultatów.</li><li>2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/56/2022 z 25 marca 2022 r. Magdalena Łysek, starszy inspektor kontroli, upoważnienie do kontroli nr LLO/84/2022 z 11 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1-12)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie, poprzez utworzenie Zakładu Aktywności Zawodowej (ZAZ) podjęło skuteczną działalność w obszarze rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych mieszkających poza aglomeracją łódzką. Wobec spełnienia warunków określonych w art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup> (ustawa o rehabilitacji), Wojewoda Łódzki podjął decyzję o nadaniu statusu zakładu aktywności zawodowej, wyodrębnionej przez Stowarzyszenie jednostce organizacyjnej. W okresie objętym kontrolą NIK, liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ zwiększyła się z 22 do 46. Podejmowane w latach 2019-2021 przez Stowarzyszenie działania mające na celu zaktywowanie pracowników do podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, nie zakończyły się sukcesem, bowiem żaden z beneficjentów nie podjął w sposób trwały zatrudnienia u innych pracodawców. Było to efektem braku odpowiednich zakładów pracy w miejscowości zamieszkania pracowników ZAZ, jak również wystąpieniem pandemii Covid-19, która negatywnie wpłynęła na stan emocjonalny pracowników oraz motywację do poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

ZAZ wypełnił warunki określone w art. 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej<sup>4</sup> (rozporządzenie w sprawie zakładów aktywności zawodowej) i dla każdej zatrudnionej osoby niepełnosprawnej, opracowane zostały Indywidualne Programy Rehabilitacji (IPR), które były cyklicznie - w okresach rocznych – aktualizowane. Stowarzyszenie, jako organizator opracowało i zatwierdziło regulamin zakładowego funduszu aktywności, a finansowane z niego wydatki były zgodne z katalogiem wydatków określonym w § 15 ww. rozporządzenia.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niespełnienia wymogów określonych w art. 21 oraz art. 22 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup> (ustawa o rachunkowości) w przypadku dowodów źródłowych objętych badaniem kontrolnym;
- sporządzania sprawozdawczości niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 10 ust. 2 pkt 2-3 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej;
- nieprzestrzegania w 2020 roku zasady memoriału i współmierności, o których mowa w art. 6 ustawy o rachunkowości w zakresie zakładowego funduszu aktywności.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych rezultatów

Opis stanu faktycznego

Celem statutowym Stowarzyszenia<sup>7</sup> było m.in. rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, pomoc społeczna, w tym zawodowa i społeczna osób

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

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1934.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Zarejestrowanego w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 2 października 2003 r.

zagrożonych wykluczeniem społecznym, działalność w zakresie ochrony i promocji zdrowia, wzmocnienie sektora organizacji pozarządowych. Jak wskazano w Statucie Stowarzyszenia<sup>8</sup>, cele realizowane były m. in. poprzez:

- podejmowanie działań mających na celu umożliwienie osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, w szczególności bezrobotnym, chorującym psychicznie, niepełnosprawnym, w wieku senioralnym, znajdującym się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości;
- podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia ww. osób;
- wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności zawodowej i społecznej ww. osób i ich rodzin;
- tworzenie i prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych, domów dziennego pobytu, środowiskowych domów samopomocy, domów pomocy społecznej, centrów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej, klubów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej, podmiotów leczniczych i innych podmiotów ekonomii społecznej;

Stowarzyszenie było organizacją pozarządową w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 6-29)

1. Uchwałą nr 1/2017 z dnia 5 kwietnia 2017 r. Zarząd Stowarzyszenia wyodrębnił jednostkę organizacyjną pn. Zakład Aktywności Zawodowej – Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”<sup>10</sup>, a Wojewoda Łódzki - decyzją<sup>11</sup> z dnia 29 czerwca 2017 r. - potwierdził spełnienie warunków, o których mowa w art. 29 ustawy o rehabilitacji i tym samym nadał tej jednostce status zakładu aktywności zawodowej. Do zadań utworzonego ZAZ należało prowadzenie działalności o charakterze gastronomicznym.

ZAZ posiadał odrębny Statut oraz Regulamin organizacyjny, w którym m.in. określono, iż celem będzie zatrudnianie osób niepełnosprawnych w stosunku do których orzeczono znaczny i umiarkowany stopień niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną oraz prowadzenie rehabilitacji zawodowej i społecznej ww. osób. ZAZ posiadał zakład główny w Łowiczu oraz filię w Tuszynie powołaną z dniem 30 września 2019 r., w której pierwsi pracownicy – osoby niepełnosprawne - zostali zatrudnieni w połowie października 2020 roku.

ZAZ posiadał wyodrębnione rachunki bankowe oraz ewidencję księgową, zgodnie z warunkami określonymi w umowach z samorządem Województwa Łódzkiego w zakresie dofinansowania ZAZ.

(akta kontroli str. 30-47, 462-470)

ZAZ spełniał w latach 2019-2021 warunki określone w art. 29 ust. 1 pkt. 1 oraz w art. 29 ust. 1a ustawy o rehabilitacji, bowiem:

- wg stanu na 30 czerwca 2019 r., 30 czerwca 2020 r. i 30 czerwca 2021 r., osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności stanowiły odpowiednio: 77%, 75% i 73% osób zatrudnionych;
- stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie

<sup>8</sup> Tekst jednolity z dnia 29 maja 2018 r. opublikowany na stronie internetowej: [www.wsparciespoleczne.pl](http://www.wsparciespoleczne.pl)

<sup>9</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

<sup>10</sup> Uchwałą nr 2 Zarządu z dnia 30 września 2019 r. utworzono filię ZAZ w Tuszynie.

<sup>11</sup> RPS-II.9510.17.2017, zmieniona decyzją RPS-II.9510.28.2017 z 9 listopada 2017 r., w związku z wnioskiem Zarządu Stowarzyszenia w zakresie zmiany siedziby ZAZ. Decyzją ZRPS-II.9510.10.2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 grudnia 2020 r. potwierdzono status zakładu aktywności zawodowej dla dodatkowego miejsca prowadzenia działalności – w Tuszynie.

umysłowe lub chorobę psychiczną, wynosił wg danych na 30 czerwca 2019 r. i 30 czerwca 2020 r.- 21 %, a wg stanu na 30 czerwca 2021 r. – 30%;

Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi (RCPS) przeprowadziło w dniach 13-14 grudnia 2021 r. kontrolę planową ZAZ, pod względem przestrzegania wskaźników zatrudnienia w I półroczu 2021 r. Jak wynikało z treści protokołu kontroli, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu zatrudnionych wahał się w okresie objętym przez RCPS kontrolą od 70,5% do 71,7% i tym samym spełniał warunki określone w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Stwierdzono również, iż wskaźnik dotyczący zatrudnienia osób niepełnosprawnych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną w stosunku do ogółu zatrudnionych wahał się od 30% do 31,7%, a więc był zgodny z wymogami określonymi w art. 29 ust. 1a ww. ustawy.

(akta kontroli str. 48-56)

Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ (uwzględniając rotacje w ciągu roku) wzrosła z 22 osób w 2019 r. do 46 osób w 2021 r.<sup>12</sup> Z ogólnej liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ w latach 2019-2021, 11 osób zakończyło pracę w ZAZ, z powodu:

- pogorszenia stanu zdrowia – trzy osoby,
- wyroku sądu pozbawiającego wolności - jedna osoba,
- pandemii COVID-19 i w związku z tym niemożliwością opuszczenia DPS, w którym mieszkały dwie osoby zatrudnione w ZAZ,
- w przypadku pięciu osób, nieznane były powody rezygnacji z pracy w ZAZ, przy czym jedna osoba powróciła do ZAZ po upływie około 12 m-cy.

Pracownicy ZAZ przepracowali średnio 27 miesięcy w okresie lat 2019-2021. Najdłużej, bo 36 miesięcy pracowało 16 osób, jedna osoba 24 miesiące, a dwie – 22 miesiące. Najkrótszy okres zatrudnienia, wyniósł od jednego do trzech miesięcy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, aby Zespół programowy wytypował osoby zatrudnione w ZAZ do podjęcia pracy na otwartym rynku, natomiast wcześniej - w 2018 roku cztery osoby podjęły pracę u innych pracodawców po stwierdzeniu przez Zespół, że osoby te posiadają odpowiedni poziom sprawności zawodowej i społecznej. Niepodjęcie zatrudnienia w okresie objętym kontrolą na otwartym rynku pracy wynikało również z sytuacji epidemiologicznej w latach 2020-2021. Lockdown, zamknięcie restauracji, zwolnienia pracowników w tej branży oraz niestabilność na rynku pracy, spowodowały, iż zawieszono próby podjęcia pracy przez pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ.

ZAZ wspierał pracowników w poszukiwaniu pracy na otwartym rynku, m. in. poprzez organizowanie warsztatów z aktywnego poszukiwania pracy, sporządzania CV oraz listów motywacyjnych. Niemniej jednak, ze względu na fakt zamieszkania pracowników w miejscach oddalonych od ośrodków miejskich znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy było ograniczone. Prezes Stowarzyszenia wskazywał również na bariery związane z brakiem wyjścia osób z niepełnosprawnościami na otwarty rynek pracy w latach 2019-2021, polegające na miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych, nastawieniu opiekunów do pracy na rynku otwartym oraz pracodawców do zatrudniania pracowników z niepełnosprawnościami. Wielu pracowników niepełnosprawnych mieszkało w małych miejscowościach i wsiach, oddalonych od miasta (Łowicza lub Tuszyna) średnio o 15-20 km, w których nie było zakładów pracy oferujących zatrudnienie

<sup>12</sup> W 2020 r. zatrudnionych było 47 osób niepełnosprawnych.

osobom niepełnosprawnym. Dodatkowym problemem była bardzo słaba komunikacja publiczna - do ww. miejscowości kursował jeden autobus dziennie lub w ogóle nie było połączenia, co sprawiało, że dojazd do pracy był niemożliwy bez własnego środka transportu. Stowarzyszenie zwracało również uwagę na negatywne nastawienie pracodawców do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, szczególnie chorujących psychicznie. Podejmowane próby nawiązania kontaktów z ewentualnymi pracodawcami nie przynosiły rezultatów. Zdaniem Prezesa Stowarzyszenia, pandemia Covid-19 również miała negatywny wpływ na motywację pracowników ZAZ do poszukiwania zatrudnienia w rynku otwartym. W zakresie zminimalizowania wpływu Covid-19 na zdrowie pracowników, w ZAZ wprowadzono szereg zabezpieczeń. Natomiast w celu utrzymania działalności ZAZ wprowadzono nowe rozwiązania organizacyjne, m.in. catering oraz utworzenie ogródka gastronomicznego w okresie letnim.

(akta kontroli str. 57-65)

Analiza akt osobowych 20 losowo wybranych pracowników ZAZ (10 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 10 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności) wykazała, iż kopie stosownych – aktualnych orzeczeń znajdowały się w dokumentacji osobowej. Z badanej próby, w trzech przypadkach (osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), pracownicy zostali skierowani przez Powiatowy Urząd Pracy.

(akta kontroli str. 406-408)

2. Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Kierownik ZAZ (zakład główny w Łowiczu) powołał<sup>13</sup> Zespół Programowy, w skład którego wchodził: koordynator pionu gastronomicznego, psycholog oraz rehabilitant. W składzie Zespołu Programowego nie było doradcy zawodowego, co wymagane było treścią § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej., Kwalifikacje doradcy zawodowego posiadał jednak kierownik ZAZ<sup>14</sup>, który ostatecznie zatwierdzał IPR.

W ZAZ - filia w Tuszynie powołany<sup>15</sup> został przez Kierownika Filii Zespół Programowy w składzie zgodnym z treścią § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

(akta kontroli str. 66-70)

Niepełnosprawni zatrudnieni w ZAZ, poddani byli systematycznej rehabilitacji zawodowej, społecznej oraz leczniczej, na podstawie opracowanych przez Zespół Programowy - IPR, zgodnie z wymaganiami określonymi w § 13 ust. 3-4 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej. Zespoły Programowe dokonywały co roku oceny efektów rehabilitacji i na tej podstawie aktualizowały IPR.

Analiza 20<sup>16</sup> IPR i ich kolejnych modyfikacji sporządzonych w latach 2019-2021 wskazywała na indywidualne podejście Zespołu Programowego do każdego pracownika, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji społecznej i zdrowotnej, a sposób sporządzenia tych dokumentów pozwalał na dokonanie oceny postępów. Oprócz rehabilitacji zawodowej i społecznej prowadzona była codziennie

---

<sup>13</sup> Zarządzeniem Kierownika ZAZ z dnia 29 czerwca 2017 r., zmienionym następnie Zarządzeniem Kierownika ZAZ z dnia 3 sierpnia 2019 r.

<sup>14</sup> Ukończone studia podyplomowe z zakresu doradztwa zawodowego w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie – świadectwo z 28 marca 2015 r.

<sup>15</sup> Zarządzeniem z 29 grudnia 2020 r.

<sup>16</sup> Pięć IPR dla osób zatrudnionych w zakładzie głównym w Łowiczu o najdłuższym stażu oraz pięć IPR wybranych w sposób losowy, dziewięć IPR dla osób zatrudnionych w Tuszynie w 2020 roku oraz jeden IPR osoby zatrudnionej w 2021 r.

indywidualna rehabilitacja zdrowotna trwająca 60 minut poza czasem pracy<sup>17</sup>. W 2019 roku, na wniosek rehabilitanta, 16 pracownikom niepełnosprawnym zatrudnionym w Łowiczu wydłużono czas prowadzenia zajęć rehabilitacyjnych – leczniczych do 120 minut. Rehabilitacja zawodowa polegała na wypełnianiu obowiązków zawodowych w ZAZ, w wymiarze 0,75 etatu (tj. 5 godzin 15 minut dziennie). Zadania polegały na: wzmacnianiu umiejętności pracy, rozwijaniu umiejętności pracy w zespole, wzmacnianiu umiejętności wykonywania poleceń przełożonych, nauce obsługi urządzeń wykorzystywanych w restauracji, nabywaniu podstawowych umiejętności w zakresie przygotowywania potraw, rozwijaniu dbałości o higienę osobistą i miejsca pracy, wzmacnianiu umiejętności obsługi klienta. Dla każdego pracownika prowadzona była roczna karta, w której zaznaczano zakres wykonywanych przez pracownika zadań. Ponadto każdy z instruktorów (kucharz, kelner oraz koordynator pionu gastronomicznego) sporządzał miesięczne sprawozdania z opisem realizowanych zadań, wystąpieniem ewentualnych sytuacji problemowych oraz planem na miesiąc następny.

Rehabilitacja społeczna prowadzona była poprzez pracę psychologa z uczestnikami zarówno w zajęciach grupowych<sup>18</sup> oraz w trakcie indywidualnych spotkań<sup>19</sup>, na których omawiano problemy pracownika wynikające z podjętej aktywności zawodowej, kontaktów z współpracownikami oraz problemami rodzinnymi, duże znaczenie przykładano do wypracowania sposobów radzenia sobie ze stresem.

(akta kontroli str. 71-91)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Stowarzyszenie, poprzez utworzenie ZAZ wspierało rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, których miejscem zamieszkania były głównie ośrodki oddalone od miast. Opracowywano indywidualizowane IPR, które były corocznie modyfikowane po sprawdzeniu efektów ich realizacji. Pracownicy niepełnosprawni wspierani byli w poszukiwaniu odpowiednich miejsc pracy, niemniej jednak w kontrolowanym okresie nikt z pracowników niepełnosprawnych nie podjął stałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy, na co wpływ miał m.in. brak odpowiednich zakładów pracy w miejscowości zamieszkania pracowników ZAZ. Również wystąpienie pandemii Covid-19 negatywnie wpłynęło na stan emocjonalny pracowników oraz motywację do poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

**OBSZAR**

## **2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków**

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 5 maja 2017 r. Stowarzyszenie zawarło z samorządem Województwa Łódzkiego umowę nr 01/ZAZ/2017 o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania Zakładu Aktywności Zawodowej – Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY” ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych („PFRON”) będących w dyspozycji samorządu Województwa Łódzkiego. Umowa ta w części dotyczącej kosztów działania ZAZ, była na każdy rok jego działalności

<sup>17</sup> Były to ćwiczenia ogólnousprawniające, ćwiczenia na rowerze stacjonarnym, masaże klasyczne, ćwiczenia na bieżni elektrycznej, nauka chodzenia i inne. Uczestnicy potwierdzali odbyte zajęcia w miesięcznych kartach zajęć fizjoterapeutycznych.

<sup>18</sup> Opracowane były programy takich zajęć, prowadzono dzienniki zajęć ze wskazaniem osób uczestniczących oraz załączano listę obecności.

<sup>19</sup> Prowadzone indywidualne karty poradnictwa psychologicznego, podpisane przez psychologa oraz uczestnika potwierdzającego w ten sposób udział.

aneksowana. Do zadań ZAZ należało prowadzenie działalności o charakterze gastronomicznym.

W latach 2019-2021 Stowarzyszenie otrzymało następujące środki PFRON będące w dyspozycji Województwa Łódzkiego, na funkcjonowanie ZAZ:

- 884.147,38 zł na 2019 rok, wykorzystane wg sprawozdawczości<sup>20</sup> w 98% (869.219,20 zł)<sup>21</sup>,
- 864.340 zł na 2020 rok, wykorzystane wg sprawozdawczości<sup>22</sup> w 99,9% (863.754,02 zł),
- 1.342.204,15 zł na 2021 rok, wykorzystane wg sprawozdawczości (korekty z dnia 29 kwietnia 2022 r.)<sup>23</sup> w wysokości 1.341.301,97 zł, tj. w 99,9%;  
(akta kontroli str. 92-155, 264-273, 319-323, 405)

Stowarzyszenie w terminie do 15 marca następnego roku przekazywało do RCPS rozliczenie rocznego wykorzystania otrzymanych środków w układzie rodzajów kosztów zatwierdzonego preliminarza oraz opisowe sprawozdanie z działalności ZAZ. Wraz ze sprawozdaniami przekazywano kopie wszystkich dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji gospodarczych za dany okres i związanych z funkcjonowaniem ZAZ. Do dnia zakończenia kontroli NIK, żadne ze złożonych sprawozdań nie zostało ostatecznie zweryfikowane i zatwierdzone przez samorząd Województwa Łódzkiego (występującego w jego imieniu RCPS), a Stowarzyszenie było w trakcie dokonywania korekt sprawozdań za 2019 rok oraz za 2021 rok. Błędy stwierdzone podczas prowadzonej weryfikacji przez RCPS, dotyczyły przede wszystkim niezgodności w zakresie wykazywanej kwoty otrzymanych z Województwa Łódzkiego środków PFRON, przekroczenia wartości określonych w preliminarzu, błędów w sumowaniu kolumn w zestawieniach, błędów lub niejednoznacznych opisów merytorycznych na dokumentach źródłowych potwierdzających wydatek czy braku podpisu osób dokonujących sprawdzenia dowodów pod kątem formalnym i rachunkowym.

Informacje o wydatkowanych środkach PFRON przekazywanych przez samorząd Województwa Łódzkiego oraz środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ, sporządzane przez Stowarzyszenie za IV kwartał każdego roku z okresu objętego kontrolą NIK, nie były zgodne z zapisami ewidencji księgowej, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Funkcjonowanie ZAZ finansowane było z kilku źródeł, a opis dokumentów źródłowych oraz sporządzana sprawozdawczość przekazywana do RCPS pozwalały na przypisanie konkretnego wydatku/kosztu do źródła finansowania. Według danych z 29 czerwca 2020 r. całkowity koszt funkcjonowania ZAZ w 2019 roku wynosił 1.384.372,17 zł i sfinansowany został środkami PFRON będącymi w dyspozycji samorządu wojewódzkiego (869.219,20 zł), środkami PFRON uzyskanymi w ramach SODIR<sup>24</sup> (73.358,10 zł), środkami dotacji z Województwa Łódzkiego (133.331,77 zł) oraz wypracowanymi środkami ze sprzedaży wyrobów i usług (308.463,10 zł). Koszt funkcjonowania ZAZ w 2020 roku wyniósł (wg danych sporządzonych 7 stycznia 2021 r.) 1.727.886,76 zł i został sfinansowany środkami PFRON będącymi w dyspozycji samorządu wojewódzkiego (863.754,02 zł), środkami PFRON uzyskanymi w ramach SODIR (413.242,48 zł), środkami dotacji z Województwa Łódzkiego (47.775,79 zł),

<sup>20</sup> Wg korekty złożonej w dniu 29 czerwca 2020 r.

<sup>21</sup> Według danych zawartych w pierwszym sprawozdaniu z 17 marca 2020 r., Stowarzyszenie wykazało kwotę 885.554,83 zł, jako wysokość dotacji finansującej część wydatków ZAZ, tj. w kwocie wyższej niż przyznana dotacja.

<sup>22</sup> Przekazanej do RCPS w dniu 7 stycznia 2021 r.

<sup>23</sup> W pierwotnym sprawozdaniu z 15 marca 2022 r. wskazano kwotę 1.433.470,32 zł, a więc wyższą niż przekazana dotacja.

<sup>24</sup> System Obsługi Dofinansowań i Refundacji.



wypracowanymi środkami ze sprzedaży wyrobów i usług (215.986,21 zł) oraz środkami z Wojewódzkiego Urzędu Pracy pozyskanymi w ramach projektu RPLD.09.01.01-10-B030/18-00 (186.004,05 zł). Koszt funkcjonowania ZAZ w 2021 roku wyniósł (wg danych sporządzonych 2 maja 2022 r.) 2.913.983,24 zł i został sfinansowany środkami PFRON będącymi w dyspozycji samorządu wojewódzkiego (1.341.301,97 zł), środkami PFRON uzyskanymi w ramach SODIR (398.870,15 zł), środkami dotacji z Województwa Łódzkiego (48.900 zł), wypracowanymi środkami ze sprzedaży wyrobów i usług (164.911,12 zł) oraz środkami z Wojewódzkiego Urzędu Pracy pozyskanymi w ramach projektu (960.000 zł).

(akta kontroli str. 405)

Analiza 30 dokumentów źródłowych<sup>25</sup> na ogólną kwotę 145.683,20 zł, wykazała, że nie wszystkie dowody księgowe spełniały wymogi określone w art. 21 oraz art. 22 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości<sup>26</sup>, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Szczegółowa kontrola 30 dokumentów księgowych potwierdziła, iż poniesione na ich podstawie koszty mieściły się w katalogu kosztów działania ZAZ określonym w § 8 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

(akta kontroli str. 309-416)

Zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej, utworzony został zakładowy fundusz aktywności<sup>27</sup>, którego środki finansowe gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym. Stowarzyszenie, jako organizator opracowało i zatwierdziło regulamin zakładowego funduszu aktywności, zgodnie z § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Analiza dokumentacji źródłowej – 10 losowo wybranych dowodów księgowych<sup>28</sup>, dokumentujących wydatkowanie środków z zakładowego funduszu aktywności na ogólną kwotę 27.960,22 zł potwierdziła, iż poniesione wydatki mieściły się w katalogu określonym w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej. Kontrola NIK stwierdziła natomiast wystąpienie niezgodności w zapisach księgowych dotyczących 2020 roku, polegających na rozbieżnych kwotach sald pomiędzy kontem księgowym obrazującym stan rachunku bankowego, a kontem zespołu „5”, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 417-421)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Z 30 dokumentów księgowych (na ogólną kwotę 145.683,20 zł), poddanych szczegółowej kontroli<sup>29</sup> część z nich nie spełniała wymogów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, bowiem:
  - na wszystkich dowodach brak było wskazania miesiąca, w którym zostały one zaksięgowane w księgach rachunkowych,

<sup>25</sup> 15 faktur o najwyższych wartościach oraz 15 list płac sporządzonych na podstawie zawartych umów zleceń z osobami fizycznymi z okresu 2019-2021.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

<sup>27</sup> Zarządzeniem nr 9/ZA/2017 z 3 lipca 2017 r. zmienionym z dniem 2 sierpnia 2021 r. Zarządzeniem nr 2/ZA/2021

<sup>28</sup> Cztery dokumenty z 2019 r. na kwotę brutto ogółem 18.269,23 zł, po trzy dokumenty (wszystkie) z 2020 r. i 2021 r. na kwotę brutto odpowiednio: 5.373, 99 zł i 4.317 zł.

<sup>29</sup> 15 faktur o najwyższych wartościach oraz 15 list płac sporządzonych na podstawie zawartych umów zleceń z osobami fizycznymi z okresu 2019-2021.

- na 11 dowodach brak było dekretacji (wskazania, na których kontach księgowych zostały operacje ujęte),
- w przypadku dwóch dowodów<sup>30</sup> nieprawidłowo dokonano korekty numeru dowodu, pod którym został on ujęty w księgach, co było sprzeczne z treścią art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, a w jednym<sup>31</sup> (z ww. dwóch) dodatkowo brak było podpisu (parafki) osoby dokonującej skreśleń w opisie dotyczącym pozycji preliminarza.

(akta kontroli str. 309-416, 424-461)

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż na podstawie art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o rachunkowości, Stowarzyszenie nie dokonuje dekretacji dokumentów księgowych wprost na dowodzie księgowym, gdyż wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Dowody księgowe wprowadzane są do systemu księgowego, który pozwala na wygenerowanie wydruku zawierającego wszystkie niezbędne elementy dekretu księgowego. Ponadto, Prezes stwierdził, iż korekty omyłkowych numerów księgowych musiała zrobić korektorem firma zewnętrzna, która w tym czasie prowadziła księgowość. Z firmą tą Stowarzyszenie już nie współpracuje i dodatkowo dołoży wszelkich starań, aby takie korekty nie miały miejsca. Co do umów zlecenia oraz rachunków i list płacy wytworzonych na ich podstawie, Prezes Zarządu zobowiązał się do sporządzania kolejnych opisów merytorycznych pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie jakich usług dotyczyły.

(akta kontroli str. 472-475)

Najwyższa Izba Kontroli nie może zgodzić się z argumentacją Pana Prezesa w zakresie powołania się na art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ do analizowanych dokumentów źródłowych nie załączano każdorazowo wydruku dekretu, jak również w dokumentacji opisującej politykę rachunkowości<sup>32</sup> nie przewidziano tego typu rozwiązania. Ponadto, załączony przykładowy dekret nie wskazywał osoby odpowiedzialnej za sporządzenie dekretu (art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości).

2. Dane finansowe zawarte w „Informacjach o wydatkowanych środkach PFRON przekazywanych przez samorząd Województwa Łódzkiego oraz środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ” za IV kwartał każdego roku z okresu objętego kontrolą NIK, nie wynikały z wyodrębnionej dla celów ZAZ ewidencji księgowej, co było niezgodne z treścią § 10 ust. 2 pkt 2-3 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej:

- koszty transportu osób niepełnosprawnych w sprawozdaniu za 2020 rok<sup>33</sup> wskazano kwotę 48.534,10 zł, a według danych ewidencji księgowej koszty poniesiono w kwocie 55.800 zł, dane za 2021 rok<sup>34</sup> kształtowały się odpowiednio: 78.716,05 zł i 83.937,70 zł;

- koszty materiałów, energii, usług materialnych i niematerialnych w sprawozdaniu za 2019 rok<sup>35</sup> wskazano o wartości 359.365,86 zł, podczas gdy w ewidencji księgowej wysokość tych kosztów wynosiła 358.486,05 zł, dane odpowiednio dla

<sup>30</sup> Faktura 3938/19 z 6 maja 2019 r. za zakupiony olej napędowy na kwotę 3.850,37 zł; faktura 1904/2019 z 10 maja 2019 r. za zakupiony sprzęt gastronomiczny na kwotę 4.690,20 zł

<sup>31</sup> Faktura 1904/2019 z 10 maja 2019 r. za zakupiony sprzęt gastronomiczny na kwotę 4.690,20 zł

<sup>32</sup> Wprowadzoną uchwałą nr 1/01/2021 Zarządu Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY” z dnia 4 stycznia 2021 r. Wcześniej obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona uchwałą nr 1/08/2019 Zarządu Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY” z dnia 1 sierpnia 2019 r.

<sup>33</sup> Sprawozdanie z 20 marca 2021 r.

<sup>34</sup> Korekta sprawozdania z 2 maja 2022 r.

<sup>35</sup> Korekta sprawozdania z 29 czerwca 2020 r.

2020 roku i 2021 roku wynosiły: 351.735,38 zł i 243.496,51 zł oraz 430.794,92 zł i 473.558,61 zł;

- wynagrodzenia osób niepełnosprawnych w sprawozdaniu za 2020 rok wykazano kwotę 405.255,78 zł, a w ewidencji księgowej dla tego typu kosztów wykazano kwotę 178.065,58 zł, natomiast dane za rok 2021 wynosiły odpowiednio: 162.962,82 zł i 162.512,82 zł;

Ponadto, w Informacji o wydatkowanych środkach PFRON za IV kwartał 2021 r. przeznaczonych na działanie Zakładu Aktywności Zawodowej Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”, w pozycji „Wynagrodzenia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (...)” oraz w pozycji „Inne koszty niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności wytwórczej lub usługowej”, w kolumnie prezentującej dane narastająco, wykazano kwoty odpowiednio: 299.175,55 zł oraz 1.803.337,79 zł, podczas gdy w obowiązującym preliminarzu (aneks nr 12 z 23 grudnia 2021 r.) Województwo zobowiązało się dofinansować w powyższych pozycjach kosztowych: 162.600,00 zł oraz 161.024,11 zł. Dodatkowo, w pozycji IV sprawozdania „Środki PFRON otrzymane od Województwa ogółem” wykazano 2.971.015,13 zł, a zgodnie z dokumentacją, Stowarzyszenie otrzymało w 2021 r. środki w wysokości 1.342.204,15 zł.

(akta kontroli str. 156-263, 274-318, 324-404, 471)

Zgodnie z treścią § 10 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej, organizator prowadzi wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z Funduszu na działanie zakładu, w tym kosztów ponoszonych z tych środków (...); przekazuje właściwej jednostce organizacyjnej samorządu województwa informację o wydatkowanych środkach Funduszu oraz środkach uzyskanych z innych źródeł, w okresach kwartalnych, nie później niż do 5 dnia miesiąca rozpoczynającego następną kwartał, na formularzu uzgodnionym w umowie; składa we właściwej jednostce organizacyjnej samorządu województwa: rozliczenie rocznego wykorzystania środków Funduszu, wraz z jego merytorycznym uzasadnieniem, informację o wydatkowanych wszystkich środkach wykorzystanych na działanie zakładu w danym roku, z uwzględnieniem środków Funduszu oraz środków z pozostałych źródeł, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, za który składa się rozliczenie;

Prezes Zarządu stwierdził w wyjaśnieniach, iż: „Informacje o wydatkowanych środkach PFRON przekazywanych przez Województwo oraz o środkach uzyskanych z innych źródeł na działanie ZAZ” nie były przygotowywane w uzgodnieniu z księgowością, a dane pobierane były z roboczych zestawień sporządzanych na potrzeby bieżącego zarządzania (...). Lata 2019-2021 są w dalszym ciągu rozliczane z RCPS i dokonywane są korekty w poszczególnych pozycjach. Wyjaśniane dokumenty są na bieżąco przekazywane do biura księgowego, które również potrzebuje czasu na wprowadzenie korekt do systemu księgowego (...). Ponadto, Prezes Zarządu stwierdził iż: „Sprawozdawczość projektowa spoczywa na poszczególnych osobach odpowiedzialnych za wdrażanie, koordynację, monitoring i rozliczanie funduszy każdego z poszczególnych projektów. Struktura naszego Stowarzyszenia i sposób wykonywania działań opiera się w głównej mierze na delegowaniu obowiązków na wskazane osoby (koordynatorów-kierowników). Opierając się na ich doświadczeniu, wiedzy i zaangażowaniu powierzyłem im w pełni nadzór nad realizacją wyznaczonych zadań. Na cotygodniowych spotkaniach z kadra kierowniczą, poruszane są i omawiane bieżące sprawy ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących poprawności przepływu środków i ich

wydatkowania. Dodatkowo w każdej sytuacji wymagającej głębszej analizy, spotkania te są prowadzone indywidualnie z osobą odpowiedzialną za daną dziedzinę/ projekt. Prowadzona jest też wewnętrzna sprawozdawczość w formie raportów i zestawień wydatków dokonywanych przez poszczególnych koordynatorów (...).” Prezes Zarządu wskazał także, iż podjął decyzję o zatrudnieniu osoby, której jednym z powierzonych zadań jest ścisła współpraca z RCPS w celu usprawnienia i poprawy jakości składanych sprawozdań i dokumentacji, a także poprawa i wyjaśnienie zaistniałych nieścisłości, czy wyjaśnianie powstałych nieprawidłowości. Zadeklarował, że Zarząd doloży wszelkich starań, aby zaistniała sytuacja nie miała już miejsca.

(akta kontroli str. 472-477)

3. W 2020 roku nie dokonano weryfikacji zapisów na kontach księgowych dotyczących obsługi zakładowego funduszu aktywności, co doprowadziło do niezgodności, świadczącej o nieprzestrzeganiu zasady memoriału i współmierności, o których mowa w art. 6 ustawy o rachunkowości:

- na koncie księgowym 130-1, obrazującym przychody i rozchody środków finansowych wg stanu na 31 grudnia 2020 r. wykazano przelewy z rachunku bankowego w kwocie 3.387,04 zł, natomiast na koncie księgowym 507-1 wskazującym poniesione koszty, kwota rozchodów wynosiła 4.908,84 zł.

(akta kontroli str.57, 420-421)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż po analizie dostarczonego materiału, stwierdzono, iż nie wszystkie wydatki zostały zrefundowane z konta „wydatków ZFA”. Informacje te zostały przekazane do biura rachunkowego prowadzącego księgowość, które zmienia wartości na odpowiednich kontach.

(akta kontroli str. 422, 479)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie skutecznie pozyskiwało środki finansowe na funkcjonowanie ZAZ, a ponoszone wydatki mieściły się w katalogu wydatków określonym w § 8 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywności zawodowej. Podejmowane przez Stowarzyszenie działania przyczyniały się do aktywnej rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zagrożonych wykluczeniem. Dokumenty stanowiące podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych nie spełniały wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, a sporządzana do celów rozliczeniowych z Województwem Łódzkim sprawozdawczość, nie była uzgadniania z zapisami ewidencji księgowej.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmożenie nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania związane z opisem i ewidencją dowodów źródłowych oraz sporządzaniem sprawozdawczości dla celów rozliczeń środków otrzymanych na współfinansowanie ZAZ.

Wnioski

## 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź,                      czerwca 2022 r.

*Kontrolerzy*  
Jolanta Nowak  
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Dyrektor  
Piotr Walczak

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Magdalena Łysek  
Starszy inspektor k.p.

.....  
*podpis*

