



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.005.05.2021

**Pan**  
**Rafał Krasuski**  
**Prezes Zarządu**  
Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS  
ul. Lipowa 52  
08-300 Sokołów Podlaski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/046 Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS (Dalej: Spółdzielnia lub CHEGOS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Krasuski, Prezes Zarządu, od 1 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Radosław Rozbicki, p.o. Prezesa Zarządu, od 1 stycznia 2019 r. do 28 lutego 2019 r. 2. Wojciech Kosieradzki, Prezes Zarządu, od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność wykorzystania przez podmioty ekonomii społecznej środków finansowych z warunkami określonymi w umowie z Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES). 2. Trwałość efektów uzyskanych dzięki wsparciu udzielonemu przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej.
Okres objęty kontrolą	2018-2020. Dla realizacji celów kontroli wykorzystano dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
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 Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/41/2021 z 21 czerwca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: t. I str. 1-7)</p>

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

### OCENA OGÓLNA

Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS w latach 2018-2020 otrzymała w ramach umów zawartych z Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej, którego liderem była Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (FRSO), środki finansowe na utworzenie 20 miejsc pracy w łącznej wysokości 332 tys. zł.

Przyznane środki w ramach wsparcia pomostowego w wysokości 72 tys. zł przeznaczone zgodnie z postanowieniami umów 1/WP/2018, 4/WP/2018, 7/WP/2018, m.in. na opłaty administracyjne, usługi i doradztwo w zakresie finansowym, księgowym i prawnym. Dotacje w wysokości 260 tys. zł wydatkowane na zakup sprzętu do świadczenia usług oferowanych przez Spółdzielnię.

W ramach otrzymanych środków początkowo w Spółdzielni utworzono 20 miejsc pracy, zgodnie ze stanowiskami wymienionymi w biznesplanach. Jednak w trakcie trwania umów w pięciu przypadkach doszło do likwidacji stanowisk wymienionych w biznesplanach i zatrudniono nowych pracowników na innych stanowiskach pracy. Tym samym, na pięciu stanowiskach z 20 zaplanowanych do utworzenia nie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

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

zachowano 12 miesięcznej trwałości miejsca pracy, co było niezgodne z § 4 ust. 8 umowy nr 1/WP/2018<sup>3</sup> oraz § 4 ust. 6 umów nr 4/WP/2018 i 7/WP/2018.

W sumie, Spółdzielnia zatrudniała łącznie 32 pracowników na 25 stanowiskach pracy, na podstawie umów o pracę na czas określony. Nie zachowano jednak zgodnych z biznesplanami warunków zatrudnienia<sup>4</sup>. W dniu zakończenia czynności kontrolnych nadal zatrudnionych było osiem osób, na które otrzymano dofinansowanie.

Ponadto stwierdzono, że Spółdzielnia od 2006 r. nie aktualizowała polityki rachunkowości.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Zgodność wykorzystywania przez podmioty ekonomii społecznej środków finansowych z warunkami określonymi w umowie z Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej**

Opis stanu faktycznego

1.1. Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS została utworzona w 1954 r. Zgodnie z postanowieniami § 3 Statutu<sup>6</sup>, Spółdzielnia prowadzi działalność rehabilitacyjną, społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Przedmiotem jej działalności jest zawodowa i społeczna rehabilitacja osób niepełnosprawnych przez pracę w prowadzonym wspólnie przedsiębiorstwie. Natomiast przedmiotem działalności gospodarczej spółdzielni jest m.in. produkcja papieru falistego i tektury falistej oraz opakowań z papieru i tektury; działalność związana z pakowaniem; wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierzawionymi; transport drogowy towarów. Spółdzielnia posiada status Zakładu Pracy Chronionej.

(akta kontroli: t. I str. 8-59, 224-237)

W toku kontroli ustalono, że w Spółdzielni obowiązywało zarządzenie Prezesa Zarządu Spółdzielni Inwalidów CHEGOS z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości, które do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zaktualizowane, mimo iż w latach 2006-2021 dokonano kilku zmian, m.in. zmienił się system księgowo-finansowy, miejsce prowadzenia ksiąg, oraz zmieniła się wartość środków trwałych z 3,5 tys. zł do 10 tys. zł. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1. Prezes Zarządu wyjaśnił, że do lutego 2019 r. nie pełnił funkcji Prezesa Spółdzielni. Natomiast od 1 marca 2019 r. odkąd objął stanowisko Prezesa Spółdzielni priorytetem stało się przeprowadzenie działań naprawczych w Spółdzielni z uwagi na jej trudną sytuację organizacyjną i finansową. Zaznaczył, że w najbliższym czasie planowana jest aktualizacja zarządzenia w zakresie zasad rachunkowości Spółdzielni.

(akta kontroli: t. I, str. 60-201, t. II, str. 460-464)

<sup>3</sup> Zmienionej aneksem nr 1/CHEGOS/AZP/2019 z dnia 1 marca 2019 r.

<sup>4</sup> Spółdzielnia zatrudniła łącznie 32 pracowników, z czego pierwszą umową dla 30 pracowników była umowa na okres próbny wynoszący trzy miesiące. Według biznesplanu z grudnia 2017 r. Spółdzielnia zaplanowała zatrudnić siedmiu pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony 18 miesięcy. Natomiast zgodnie z biznesplanem sporządzonym w maju 2018 r. Spółdzielnia zaplanowała zatrudnienie 13 pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony wynoszący 12 miesięcy.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Statut Spółdzielni Inwalidów CHEGOS w Sokolowie Podlaskim przyjęty uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Członków Spółdzielni w dniu 17 listopada 2017 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

1.2. W latach 2018-2020, Spółdzielnia zawarła z FRSO pełniącym funkcję OWES – w ramach realizacji<sup>8</sup> projektu pn. „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionie siedleckim” – trzy umowy o udzielenie dotacji nr 1/D/2018 z 5 stycznia 2018 r., nr 3/D/2018 z 1 września 2018 r. oraz nr 6/D/2018 z 5 listopada 2018 r., w ramach których otrzymała łącznie 260 tys. zł (całość wypłacono w 2018 r.) na utworzenie 20 nowych miejsc pracy. Środki te zostały przez Spółdzielnię wykorzystane na sprzęt wyszczególniony w harmonogramach rzeczowo-finansowych oraz w terminach określonych w powyższych umowach, tj. odpowiednio do 3 marca 2018 r., 30 listopada 2018 r., 31 grudnia 2018 r.

W powyższych terminach Spółdzielnia zawarła także trzy umowy o wsparcie pomostowe nr 1/WP/2018; 4/WP/2018; 7/WP/2018, w ramach których otrzymała łącznie 72 tys. zł wsparcia (w 2018 r. wypłacono Spółdzielni 60,7 tys. zł, natomiast w 2019 r. 11,3 tys. zł). Uzyskane przez Spółdzielnię środki zostały wykorzystane w terminach określonych w umowach, tj. do 5 lipca 2018 r.<sup>9</sup> i do 31 stycznia 2019 r.<sup>10</sup>, m.in. na opłaty administracyjne ponoszone w związku z prowadzoną działalnością czy usługi i doradztwo w zakresie finansowym i prawnym.

(akta kontroli: t. I, str. 338-346, 363-371, t. II, str. 1-11, 62-71, 80-90, 142-150, 456-457, 515-518)

Do złożonych wniosków nr 3/WWP/2017 z 27 grudnia 2017 r. (o wsparcie pomostowe w wysokości 25,2 tys. zł), nr 4/WD/2017 z 27 grudnia 2017 r. (o dotację w wysokości 91 tys. zł), nr 2/WD/2018 z 27 sierpnia 2018 r. (o dotację w wysokości 169 tys. zł) oraz nr 2/WWP/2018 z 27 sierpnia 2018 r. (o wsparcie pomostowe w wysokości 46,8 tys. zł), Spółdzielnia przedłożyła wszystkie wymagane załączniki, m.in. biznesplan, potwierdzenie uczestnictwa w komponencie szkoleniowo-doradczym w ramach projektu; oświadczenie o pomocy de minimis udzielonej wnioskodawcy w okresie obejmującym bieżący rok podatkowy oraz dwa poprzedzające go lata podatkowe wraz z ich tabelarycznym zestawieniem; formularz informacyjny przedstawiany przy ubieganiu się o pomoc de minimis; oświadczenie o skorzystaniu lub nieskorzystaniu przez klienta OWES równoległe z innych źródeł pomocy; oświadczenie o niezaleganiu ze składkami na ubezpieczenie oraz podatkami, a także oświadczenie, w którym beneficjent zobowiązuje się do zatrudnienia pracowników na okres zgodny z umową.

(akta kontroli: t. I, str. 238-337, 442-519)

1.3. W ramach umów o udzielenie dotacji nr 1/D/2018, 3/D/2018 i 6/D/2018, Spółdzielnia powinna utworzyć 20 miejsc pracy. W wyniku zmian w zakresie stanowisk pracy, pięć uległo likwidacji i doszło do utworzenia nowych. Ostatecznie Spółdzielnia utworzyła 25 stanowisk pracy, na których zatrudniono łącznie 32 osoby. Każdy z 32 zatrudnionych pracowników spełniał warunki, o których mowa w art. 5a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o *spółdzielniach socjalnych*<sup>11</sup>, a także kryteria wyszczególnione w pkt 15 Rozdziału 3 *Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*<sup>12</sup>.

(akta kontroli: t. I, str. 363-371, t. II, str. 1-11, 80-90, 443, 513-514)

W okresie 12 miesięcy od uzyskania wsparcia finansowego na podstawie umów nr 1/WP/2018 oraz 1/D/2018 doszło do sześciu zmian kadrowych w ramach utworzonych stanowisk pracy – czterech pracowników odmówiło podpisania kolejnej

<sup>8</sup> Działanie 9.3. Rozwój ekonomii społecznej RPO WM na lata 2014-2020.

<sup>9</sup> Umowa nr 1/WP/2018.

<sup>10</sup> Umowy nr 4/WP/2018 i 7/WP/2018.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2085, ze zm., dalej: uoss.

<sup>12</sup> MR/2014-2020/18(04) – wersja obowiązująca od 9 stycznia 2018 r. do 30 lipca 2019 r. (Dalej: Wytuczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa).

umowy<sup>13</sup> – ich zatrudnienie ustало z dniem 31 marca 2018 r.<sup>14</sup>, 30 czerwca 2018 r.<sup>15</sup>, 1 października 2018 r.<sup>16</sup> oraz 30 listopada 2018 r.<sup>17</sup> Zgodnie z § 4 ust. 8 umowy 1/WP/2018, po uzyskaniu zgody OWES, od 1 kwietnia 2018 r., 4 lipca 2018 r., 2 października 2018 r.; 1 grudnia 2018 r. na podstawie umów o pracę, Spółdzielnia zatrudniła w wymiarze pełnego etatu (tj. w miejsce odchodzącego pracownika) nowe osoby, które pracowały w Spółdzielni odpowiednio do 28 lutego 2019 r.<sup>18</sup>, 30 czerwca 2019 r.<sup>19</sup>, 31 sierpnia 2019 r.<sup>20</sup>, a jedna osoba pracowała nadal. Dwóch pracowników złożyło wnioski o rozwiązanie umowy, ich zatrudnienie ustало z dniem 28 lutego 2018 r. oraz 1 marca 2018 r. Po uzyskaniu zgody OWES, od dnia 1 marca 2018 r. oraz 2 marca 2018 r. na podstawie umów o pracę zatrudniono w wymiarze pełnego etatu – w miejsce odchodzącego pracownika – nowe osoby, które pracowały w Spółdzielni do 31 listopada 2018 r. oraz 30 kwietnia 2019 r.

W okresie obowiązywania umów nr 4/WP/2018 oraz 3/D/2018 doszło do dwóch zmian kadrowych, dwóch pracowników złożyło wnioski o rozwiązanie umowy o pracę, które nastąpiło z dniem: 11 września 2018 r.<sup>21</sup> oraz 14 maja 2019 r.<sup>22</sup>. Po uzyskaniu zgody OWES, od dnia 1 października 2018 r. oraz 23 maja 2019 r. zatrudniono nowych pracowników.

Natomiast w okresie obowiązywania umów nr 7/WP/2018 i 6/D/2018 doszło do czterech zmian kadrowych, jeden pracownik zrezygnował z podpisania kolejnej umowy, a trzech złożyło wnioski o rozwiązanie umowy. Zatrudnienie pracowników ustало z dniem: 28 stycznia 2019 r.<sup>23</sup>, 13 marca 2019 r.<sup>24</sup>, 31 marca 2019 r.<sup>25</sup>, 31 lipca 2019 r.<sup>26</sup>. Po uzyskaniu zgody OWES, na zasadzie „wymiany” zatrudniono nowych pracowników.

W toku kontroli ustalono, że zmiany pracowników dokonano na 10 z 20 stanowisk pracy, przy czym w pięciu przypadkach oprócz zmiany osoby dokonano także zmiany stanowiska pracy, co szerzej opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: t. II, str. 230-398, 448-453)

**1.4.** W latach 2018-2020 nie dochodziło do przerw w wypłacaniu środków przyznanych przez OWES (dotacji i wsparcia finansowego). Wsparcie finansowe na nowoutworzone miejsca pracy zgodnie z § 3 ust. 3 umów nr 1/WP/2018, 4/WP/2018 oraz 7/WP/2018 Spółdzielnia otrzymała odpowiednio:

- w wysokości 25,2 tys. zł w sześciu miesięcznych transzach wypłaconych od stycznia do czerwca 2018 r. w wysokości 4,2 tys. zł każda<sup>27</sup>,
- w wysokości 32,4 tys. zł w pięciu miesięcznych transzach wypłaconych od września 2018 r. do stycznia 2019 r. w wysokości 6,5 tys. zł każda<sup>28</sup>,
- w wysokości 14,4 tys. zł w trzech miesięcznych transzach wypłaconych od listopada 2018 r. do stycznia 2019 r. w wysokości 4,8 tys. zł każda<sup>29</sup>.

<sup>13</sup> Z pracownikami Spółdzielnia podpisywała umowy na czas określony.

<sup>14</sup> Zatrudnienie ustало po trzech miesiącach.

<sup>15</sup> Zatrudnienie ustало po sześciu miesiącach.

<sup>16</sup> Zatrudnienie ustало po dziewięciu miesiącach.

<sup>17</sup> Zatrudnienie ustало po dziewięciu miesiącach.

<sup>18</sup> Zatrudnienie ustало po ośmiu miesiącach.

<sup>19</sup> Zatrudnienie ustало po 15 miesiącach.

<sup>20</sup> Zatrudnienie ustало po 11 miesiącach.

<sup>21</sup> Zatrudnienie ustало po 10 dniach.

<sup>22</sup> Zatrudnienie ustало po ponad ośmiu miesiącach.

<sup>23</sup> Zatrudnienie ustало po trzech miesiącach.

<sup>24</sup> Zatrudnienie ustало po ponad czterech miesiącach.

<sup>25</sup> Zatrudnienie ustало po 20 dniach.

<sup>26</sup> Zatrudnienie ustало po dziewięciu miesiącach.

<sup>27</sup> 9 stycznia 2018 r., 7 lutego 2018 r., 6 marca 2018 r., 6 kwietnia 2018 r., 7 maja 2018 r., 6 czerwca 2018 r.

<sup>28</sup> 10 września 2018 r., 3 października 2018 r., 9 listopada 2018 r., 5 grudnia 2018 r., 4 stycznia 2019 r.

<sup>29</sup> 14 listopada 2018 r., 7 grudnia 2018 r., 4 stycznia 2019 r.

Zgodnie z § 2 ust. 3 umów nr 1/D/2018, 3/D/2018 i 6/D/2018, Spółdzielnia otrzymała odpowiednio dotacje w wysokości:

- 91 tys. zł w trzech transzach, tj. 9 stycznia 2018 r. – w wysokości 32,8 tys. zł; w dniu 7 lutego 2018 r. – 31 tys. zł oraz w dniu 14 marca 2018 r. – 27 tys. zł,
- 117 tys. zł w dwóch transzach, tj. 93,6 tys. zł w dniu 10 września 2018 r. oraz 23,4 tys. zł w dniu 12 października 2018 r.,
- 52 tys. zł w dwóch transzach, tj. 41,6 tys. zł w dniu 14 listopada 2018 r. oraz 10,4 tys. zł w dniu 11 grudnia 2018 r.

(akta kontroli: t. I, str. 347-352, 372-374, t. II, str. 10-11, 69-71, 89-90, 148-150, 440, 456-457)

**1.5.** W latach 2018-2020, Spółdzielnia dokonała czterech zmian w zakresie rzeczowo-finansowym polegających na: zwiększeniu liczby zakupionych akumulatorów do maszyny sprzątającej (z uwagi na obniżenie ceny przez producenta); zmianie ilościowej oraz kosztowej planowanego do zakupu wózka naładowanego oraz zmianie terminu zakupu materiałów biurowych; wprowadzeniu do harmonogramu finansowo-rzeczowego tektury do produkcji wyrobów gotowych (z uwagi na powstałą nadwyżkę środków finansowych do wykorzystania); zmianie ilościowo-jakościowej tektury planowanej do zakupu (z uwagi na rezygnację z zakupu przez jednego z kontrahentów Spółdzielni).

Wydatki na zakupy towarów i usług poniesiono na zakup m.in. sprzętu niezbędnego do produkcji opakowań z tektury, tj. owijarki mechanicznej, paskarki mechanicznej, odkurzacza przemysłowego, zszywarki, sprężarki, wkrętarki akumulatorowej.

Wydatki otrzymane w ramach umów o dotację poniesiono w terminach określonych w § 3 ust. 1 umów nr 1/D/2018, 3/D/2018, 6/D/2018, tj. odpowiednio do 31 marca 2018 r., 30 listopada 2018 r., 31 grudnia 2018 r. Łączna wartość wydatków Spółdzielni wynikająca z ewidencji księgowej za okres styczeń-marzec 2018 r. wyniosła 97,1 tys. zł<sup>30</sup> oraz za okres wrzesień-grudzień 2018 r. – 254,6 tys. zł<sup>31</sup>.

Spółdzielnia wydatkowała także wszystkie środki otrzymane na wsparcie pomostowe, tj. łącznie 72 tys. zł m.in. na materiały eksploatacyjne do urządzeń wykorzystywanych w produkcji tektury, gaz do wózków widłowych, opłaty administracyjne, badania lekarskie pracowników, zgodnie z umowami nr 1/WP/2018, 4/WP/2018 oraz 7/WP/2018.

(akta kontroli: t. II, str. 157-229, 441, 444, 519-536, 574)

**1.6.** Spółdzielnia posiadała i wykorzystywała w prowadzonej działalności sprzęt zakupiony ze środków przyznanych na podstawie umów nr 1/D/2018, 3/D/2018 oraz 6/D/2018 były to m.in. sprężarka, owijarka mechaniczna, zszywarka, wkrętarka akumulatorowa. Zakupiony sprzęt został wprowadzony do ewidencji środków trwałych Spółdzielni.

(akta kontroli: t. II, str. 164-173, 506-512)

**1.7.** Spółdzielnia złożyła do OWES rozliczenia potwierdzające wydatkowanie uzyskanego wsparcia pomostowego zgodnie z postanowieniami umów nr 1/WP/2018, 4/WP/2018 i 7/WP/2018. Spółdzielnia złożyła także rozliczenia wydatkowania otrzymanej dotacji, i tak:

- zgodnie z § 2 ust. 3 umów nr 1/D/2018, 3/D/2018 oraz 6/D/2018, przedłożono rozliczenie pierwszej transzy, rozliczenie wydatkowania 75% wcześniej uzyskanych środków oraz rozliczenie całkowite,
- w przypadku umowy nr 1/D/2018 (okres wydatkowania od 5 stycznia 2018 r. do 31 marca 2018 r.) rozliczenia przedłożono odpowiednio w dniach 2 lutego 2018 r., 28 lutego 2018 r. oraz 30 marca 2018 r.,

<sup>30</sup> W tym 91 tys. zł stanowiły środki otrzymane z OWES zgodnie z umową nr 1/D/2018.

<sup>31</sup> Z czego 169 tys. zł stanowiły środki otrzymane z OWES zgodnie z umowami nr 3/D/2018 (117 tys. zł) oraz 6/D/2018 (52 tys. zł).

- w przypadku umowy nr 3/D/2018 (okres wydatkowania od 1 września 2018 r. do 30 listopada 2018 r.) rozliczenia pierwszej transzy przedłożono w dniu 4 października 2018 r., a rozliczenie całkowite 23 listopada 2018 r.,
- w przypadku umowy nr 6/D/2018 (okres wydatkowania od 5 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.) rozliczenie pierwszej transzy przedłożono 3 grudnia 2018 r., natomiast rozliczenie drugiej transzy 9 stycznia 2019 r.

(akta kontroli: t. I str. 391-441, t. II. str. 12-61, 72-79, 94-121, 151-156, 441)

**1.8.** Spółdzielnia nie posiadała dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie monitoringu przez OWES, jednak Spółdzielnia w okresie objętym kontrolą poddawała się czynnościom kontrolnym przeprowadzanym przez OWES w zakresie prawidłowości wydatkowania wsparcia finansowego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w Spółdzielni w latach 2018-2020 OWES przeprowadził 12 czynności kontrolnych oraz monitoringowych (za każdy kwartał 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.) w zakresie realizacji celów społecznych i ekonomicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: t. II, str. 445-447, 538-562)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W okresie od 2006 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Spółdzielnia nie aktualizowała polityki rachunkowości.

(akta kontroli: t. I, str. 60-201, 208-223, t. II, str. 1-9, 80-88, 460-464)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółdzielnia wykorzystwała przyznane środki finansowe (dotacje i wsparcie pomostowe) na utworzenie 20 miejsc pracy. Środki z tytułu dotacji w łącznej kwocie 260 tys. zł wydatkowano na zakup sprzętu niezbędnego do świadczenia oferowanych przez Spółdzielnię usług. Wsparcie pomostowe w łącznej kwocie 72 tys. zł wydatkowano zgodnie z postanowieniami umów. Dotacje oraz wsparcie pomostowe rozliczono z zachowaniem terminów wynikających z umów o przyznanie tych środków.

OBSZAR

## **2. Trwałość efektów uzyskanych dzięki wsparciu udzielonemu przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Na podstawie biznesplanu sporządzonego w grudniu 2017 r. oraz umowy nr 1/WP/2018, Spółdzielnia zobowiązała się do zatrudnienia siedmiu osób na podstawie umów o pracę na czas określony 18 miesięcy na siedmiu etatach: dwóch pracowników produkcji, kierowcy, referenta ds. marketingu, referenta ds. rozliczeń, pracownika magazynowego oraz sprzątaczk<sup>32</sup>. Natomiast na podstawie biznesplanu sporządzonego w maju 2018 r. oraz umów nr 4/WP/2018 oraz 7/WP/2018 Spółdzielnia zobowiązała się do zatrudnienia łącznie 13 osób na podstawie umów o pracę na czas określony 12 miesięcy na 13 etatach: 12 pracowników produkcji oraz jednej sprzątaczk<sup>33</sup>.

W latach 2018-2019 Spółdzielnia zatrudniała łącznie 32 osoby (z pracownikami, którzy zastąpili dotychczas zatrudnionych pracowników) na 25 nowoutworzonych stanowiskach pracy. 30 pracowników zatrudniono początkowo na podstawie umowy o pracę na okres próbny trzech miesięcy, natomiast dwóch, tj. sprzątaczkę oraz kierownika działu handlu i marketingu na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. I tak:

- poniżej jednego miesiąca zatrudnionych było dwóch pracowników,
- od miesiąca do trzech – pięciu pracowników,

<sup>32</sup> Stanowiska zawarte były w biznesplanie sporządzonym w grudniu 2017 r.

<sup>33</sup> Stanowiska zawarte były w biznesplanie sporządzonym w maju 2018 r.

- powyżej trzech miesięcy do sześciu – dwóch pracowników,
- w okresie od sześciu miesięcy do 12 – dziewięciu pracowników,
- powyżej jednego roku do dwóch lat – trzech pracowników,
- powyżej dwóch lat – trzech pracowników,
- ośmiu pracowników pracuje nadal w Spółdzielni, jedna osoba od 2 stycznia 2018 r., sześć osób od 1 września 2018 r. i jedna osoba od 1 grudnia 2018 r.

Początkowo Spółdzielnia zatrudniła 20 osób wskazanych w umowach, jednak w trakcie trwania umów dokonano zmian na 10 z 20 stanowisk pracy. Ponadto NIK zwraca uwagę, że Spółdzielnia nie zatrudniła pracowników na umowy o pracę w wymiarze określonym w biznesplanach sporządzonych w grudniu 2017 r. oraz maju 2018 r. Spółdzielnia zatrudniła łącznie 32 pracowników, z czego pierwszą umową dla 30 pracowników była umowa na okres próbny wynoszący trzy miesiące. Według biznesplanu z grudnia 2017 r. Spółdzielnia zaplanowała zatrudnić siedmiu pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony 18 miesięcy. Natomiast zgodnie z biznesplanem sporządzonym w maju 2018 r. Spółdzielnia zaplanowała zatrudnienie 13 pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony wynoszący 12 miesięcy.

(akta kontroli: t. I, str. 249-260, 338-346, 453-464, t. II, str. 62-68, 142-147)

Spółdzielnia wskazała utworzone stanowiska pracy w dwóch biznesplanach, stanowiących integralną część umów. W toku kontroli ustalono, że nastąpiła „wymiana” pracowników na 10 stanowiskach pracy, na co pozwalały postanowienia umów, jednakże pięciu pracowników zatrudniono na innych stanowiskach pracy, co było niezgodne z ww. biznesplanami, a zatem pięć pierwotnie zaplanowanych stanowisk uległo likwidacji. Nie uzyskano także pisemnej zgody OWES na zmianę stanowiska pracy. Stanowiska kierownika ds. handlu i marketingu, montera wyrobów z tektury nie zostały przewidziane w żadnym ze sporządzonych przez Spółdzielnię biznesplanów. Spółdzielnia nie uzyskała pisemnej zgody na zmianę stanowisk pracy stosownie do § 6 ust. 3 umów o udzielenie dotacji nr 1/D/2018, 3/D/2018 oraz 6/D/2018, zgodnie z którym: „Zmiany dotyczące Biznesplanu i/lub Harmonogramu rzeczowo-finansowego, w szczególności w zakresie towarów i/lub usług przewidzianych do zakupienia, ich parametrów technicznych lub jakościowych oraz wzrost powyżej 10% wartości jednostkowych wymagają zgody Realizatora Projektu. Realizator Projektu pisemnie informuje przedsiębiorstwo społeczne o decyzji dotyczącej zatwierdzenia lub odrzucenia wnioskowanych zmian w terminie 15 dni roboczych”.

Należy również podkreślić, że Spółdzielnia zgodnie z § 4 ust. 1 umów o dotacje zobowiązana była do wydatkowania wsparcia finansowego w sposób określony w biznesplanie oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym z najwyższym stopniem staranności, w sposób zapewniający uzyskanie jak najlepszych wyników i z dbałością wymaganą przez najlepszą praktykę w danej dziedzinie.

Natomiast zgodnie z § 2 ust. 5 umowy nr 1/D/2018 oraz § 2 ust. 8 umów 3/D/2018 i 6/D/2018 wydatkowanie wsparcia finansowego przez Spółdzielnię w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej musi być realizowane zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w tym w szczególności ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>34</sup>, a także zgodnie z wnioskiem, zatwierdzonym biznesplanem i harmonogramem rzeczowo-finansowym.

W Spółdzielni w ramach umów nr 1/WP/2018 i 1/D/2018<sup>35</sup> w miejsce:

<sup>34</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

<sup>35</sup> Załącznikiem do umów był biznesplan sporządzony w grudniu 2017 r.



- referenta ds. rozliczenia produkcji (zatrudnionego przez dziewięć miesięcy, tj. od 2 stycznia 2018 r. do 1 października 2018 r.), zatrudniono pracownika produkcji (przez okres 11 miesięcy, tj. od 2 października 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r.);
- sprzątaczkę (zatrudnionej przez dwa miesiące, tj. od 4 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2018 r.), zatrudniono początkowo montera wyrobów z tektury (przez dziewięć miesięcy, tj. od 1 marca 2018 r. do 30 listopada 2018 r.), następnie referenta ds. handlu i marketingu, który od 1 grudnia 2018 r. nadal pracuje w Spółdzielni.
- referenta ds. marketingu (zatrudnionego przez dwa miesiące, tj. od 2 stycznia 2018 r. do 1 marca 2018 r.), zatrudniono kierownika działu handlu i marketingu (zatrudnionego przez rok i dwa miesiące, tj. od 2 marca 2018 r. do 30 kwietnia 2019 r.).

Natomiast w ramach umów nr 4/WP/2018, 7/WP/2018, 3/D/2018, 6/D/2018 w miejsce<sup>36</sup>:

- pracownika pomocniczo-produkcyjnego (zatrudnionego przez trzy miesiące, tj. od 1 listopada 2018 r. do 28 stycznia 2019 r.), zatrudniono sprzątaczkę (przez okres 10 miesięcy, tj. od 28 lutego 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.);
- pracownika produkcji (zatrudnionego przez ponad cztery miesiące, tj. od 1 listopada 2018 r. do 13 marca 2019 r.), a następnie pracownika pomocniczo-produkcyjnego (zatrudnionego przez 20 dni, tj. od 11 marca 2019 r. do 31 marca 2019 r.) zatrudniono magazyniera kierowcę (przez 2,5 roku, tj. w okresie od 8 kwietnia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.).

Stanowiska kierownika działu handlu i marketingu oraz montera wyrobów z tektury nie zostały przewidziane w żadnym ze sporządzonych przez Spółdzielnię biznesplanów. Tym samym na pięciu stanowiskach pracy, referenta ds. marketingu, referenta ds. rozliczeń produkcji, sprzątaczkę oraz dwóch pracowników produkcji nie zachowano 12 miesięcznej trwałości miejsca pracy, do czego Spółdzielnia była zobowiązana stosownie do § 4 ust. 8 umowy nr 1/WP/2018<sup>37</sup>, oraz § 4 ust. 6 umów nr 4/WP/2018, 7/WP/2018, zgodnie z którym przedsiębiorstwo społeczne zobowiązuje się do zachowania okresu trwałości miejsca pracy przez 12 miesięcy od przyznania dotacji lub utworzenia miejsca pracy, o ile termin utworzenia miejsca pracy jest późniejszy niż termin przyznania dotacji. Ponadto pięć ww. stanowisk pracy zaplanowanych w biznesplanach uległo likwidacji.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że zmiana stanowisk pracy wynikała z bieżących potrzeb gospodarczych Spółdzielni, a potrzeby wykazane w biznesplanie były aktualne w czasie jego tworzenia i złożenia do OWES. Prezes wskazał, że umowy podpisane z OWES nie obligowały Spółdzielni do zastępowania danego miejsca pracy pracownikiem na tym samym stanowisku, co poprzednio zatrudniona osoba. Spółdzielnia była zobowiązana jedynie do spełnienia kryterium związanym z wykluczeniem społecznym zatrudnianego pracownika.

Natomiast Prezesi pełniący tę funkcję od stycznia 2018 r. do końca lutego 2019 r. dodali, że o wszystkich zmianach informowali w formie ustnej OWES. Prezes FRSO potwierdziła, że została ustnie poinformowana o zmianie stanowisk pracy. Dodaje, że w umowach o udzielenie wsparcia finansowego zawarte są zobowiązania do utrzymania przez przedsiębiorstwo w zatrudnieniu osób przez wskazany okres, a nie na konkretnym stanowisku.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, gdyż zgodnie z § 6 ust. 3 umów o dotacje zmiany dotyczące biznesplanu wymagają zgody Realizatora, który pisemnie informuje przedsiębiorstwo społeczne o decyzji dotyczącej zatwierdzenia lub odrzucenia wnioskowanych zmian w terminie 15 dni roboczych. Spółdzielnia na etapie

<sup>36</sup> Załącznik do umów stanowił biznesplan sporządzony w maju 2018 r.

<sup>37</sup> Zmienionej aneksem nr 1/CHEGOS/AZP/2019 z dnia 1 marca 2019 r.

opracowywania biznesplanów, które stanowiły integralną część umów, powinna rozpoznać faktyczne potrzeby zatrudnieniowe w dłuższej perspektywie czasowej, a nie tylko na dzień sporządzenia biznesplanów. Zgodnie z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej<sup>38</sup> kluczowym elementem działań prozatrudnieniowych jest koncentracja na rozwoju istniejących oraz tworzeniu nowych form efektywnego zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Ponadto zgodnie z Załącznikiem nr 2 (wskaźnik 3 liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji przedsiębiorstwa społecznego) *Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* „Za miejsce pracy uznaje się stanowisko pracy, zajmowane na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej przez osobę wskazaną w definicji PS, o której mowa w ww. Wytucznych istniejące w PS nieprzerwanie, przez co najmniej 12 miesięcy od dnia przyznania dotacji lub utworzenia stanowiska pracy”.

(akta kontroli: t. I, str. 249-260, 338-346, 453-464, t. II, str. 62-68, 142-147)

**2.2.** Spółdzielnia w przypadku 15 z 20 miejsc pracy zachowała wymaganą trwałość, która zgodnie z § 4 ust. 8 aneksu nr 1/CHEGOS/AZP/2019 oraz § 4 ust. 6 umów nr 4/WP/2018 i 7/WP/2018 wyniosła, co najmniej 12 miesięcy od dnia przyznania dotacji lub utworzenia miejsca pracy (o ile termin utworzenia miejsca pracy jest późniejszy niż termin przyznania dotacji).

Na dzień zakończenia kontroli, Spółdzielnia zatrudniała osiem spośród łącznie 32 pracowników zatrudnionych w ramach umów o wsparcie finansowe. Osoby te zatrudnione są na stanowiskach: trzech pracowników produkcji, trzech pracowników pomocniczo-produkcyjnych, sprzątaczką i referent ds. handlu i marketingu.

W okresie obowiązywania umów o dotacje i wsparcie pomostowe (tj. od 5 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2019 r.), Spółdzielnia spełniała cechy „przedsiębiorstwa społecznego” działając w formie spółdzielni inwalidów i zatrudniając na dzień 31 grudnia 2018, 2019 oraz 2020 r. odpowiednio: 60 pracowników, w tym 52 niepełnosprawnych; 43 pracowników, w tym 37 niepełnosprawnych; 41 pracowników, w tym 36 niepełnosprawnych.

(akta kontroli: t. II, str. 230-398, 437-438, 500-501)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pięć stanowisk pracy, tj. referenta ds. marketingu, referenta ds. rozliczeń produkcji, sprzątaczkę oraz dwóch pracowników produkcji zlikwidowano, w związku z czym na ww. stanowiskach nie zachowano 12 miesięcznej trwałości miejsc pracy.
2. Spółdzielnia z 30 pracownikami (spośród 32) podpisała umowy o pracę w wymiarze niezgodnym z podanym w biznesplanach sporządzonych w grudniu 2017 r. i maju 2018 r.

(akta kontroli: t. I, str. 249-260, 338-346, 453-464, t. II, str. 62-68, 142-147)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W ramach otrzymanego od OWES wsparcia Spółdzielnia początkowo utworzyła 20 miejsc pracy, jednak w pięciu przypadkach doszło do likwidacji stanowisk pracy wyszczególnionych w biznesplanach. Spółdzielnia spełniła wymagany okres trwałości zatrudnienia na 15 z 20 zaplanowanych miejsc pracy, tj. 12 miesięcy. W przypadku pięciu osób, które zostały zatrudnione w miejsca pracowników, którzy

<sup>38</sup> Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, Rozdział III, Obszar II Solidarny rynek pracy, Priorytet 3 Tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych (M. P. z 2019 r. poz. 214).

odmówili podpisania kolejnej umowy o pracę lub rozwiązali umowy, Spółdzielnia dokonała zmiany ich stanowisk pracy, co było niezgodne z biznesplanami, które stanowiły integralną część umów. Nie uzyskała także pisemnej zgody OWES na dokonanie tych zmian.

#### IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie aktualizacji polityki rachunkowości.
2. Realizowanie przyszłych umów dofinansowanych przez OWES zgodnie z ich postanowieniami, w tym zawieranie umów o pracę w wymiarze zgodnym ze wskazaniem w biznesplanie.

#### 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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Warszawa, ..... sierpnia 2021 r.

Kontroler  
Anita Grzechulska-Cioczek  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p.o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*