



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.1.6.2025

Pani
Małgorzata Lorek
Prezes Zarządu

Państwowy Fundusz Rehabilitacji
Osób Niepełnosprawnych
al. Jana Pawła II 13
00-828 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego
Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ¹ Aleja Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Lorek, Prezes Zarządu PFRON, od 3 września 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: w okresie od 30 grudnia 2023 r. do 3 września 2024 r. PFRON kierowali zastępcy Prezesa Zarządu – Dorota Habich, Zastępca Prezesa Zarządu od 25 sierpnia 2016 r. i Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu od 17 lutego 2016 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	Alicja Chmielewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/9/2025 z 14 stycznia 2025 r. Elżbieta Grzeszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/13/2025 z 14 marca 2025 r. Anna Kuszczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/7/2025 z 10 stycznia 2025 r. Natalia Lubińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/8/2025 z 14 stycznia 2025 r. Miroslaw Miłoś, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2025 z 10 stycznia 2025 r. Adrian Przepiórka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/84/2024 z 17 grudnia 2024 r.

(akta kontroli t. I str. 1-7)

¹ Dalej: PFRON lub Fundusz.

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2024 r. planu finansowego PFRON pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów,
- kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy wybranej próby wydatków, w tym z budżetu UE,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na 2024 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej W wyniku badania próby kosztów w wysokości 275 356,4 tys. zł, tj. 3,2% kosztów poniesionych przez Fundusz w 2024 r. stwierdzono, że były one związane z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴ i uwzględnione w planie finansowym. W wyniku prowadzonej działalności uzyskano zakładane efekty. Badanie próby kosztów wykazało, że Fundusz prawidłowo udzielał zamówień publicznych w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵ i z wyłączeniem stosowania tej ustawy, jednak protokoły odbioru usług outsourcingu specjalistów IT zawierały błędne daty zleceń i nie odpowiadały okresowi za jaki zostały rozliczone, a przeprowadzana kontrola merytoryczna dowodów księgowych z nimi związanych była nierzetelna, co prowadziło do naruszenia art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. Ponadto, podczas realizacji konkursu „Możemy więcej”⁷, listy rankingowe złożonych wniosków wraz z decyzją Zarządu PFRON o udzieleniu dofinansowań na realizację zgłoszonych

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. NIK stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna lub w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320; dalej: Pzp.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

⁷ Konkurs realizowany na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji.

projektów były publikowane na stronie internetowej PFRON, pomimo że protokoły zawierające ww. listy nie zostały zatwierdzone przez komisję konkursową.

Wykorzystanie dotacji otrzymanych z budżetu państwa było prawidłowe, jednak Fundusz nieterminowo dokonał zwrotu środków, w wysokości 167,2 tys. zł, stanowiących dochody budżetu państwa.

Prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami. Plan przychodów został zrealizowany, jednak w jednym przypadku stwierdzono, że wezwanie podmiotu do złożenia zaległych deklaracji, podjęto dopiero po upływie od czterech do 11 miesięcy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2024 r. z wykonania planu finansowego PFRON (Rb-40 i Rb-33) oraz sprawozdania za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego PFRON

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Wykonanie przychodów PFRON w 2024 r. wyniosło 9 137 996,6 tys. zł i było wyższe od planu po zmianach o 5,7% i wyższe od wykonania w 2023 r. o 7,9%. Głównymi źródłami przychodów Funduszu były:

- wpłaty zakładów pracy dokonywane na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji – 7 516 600,8 tys. zł, co stanowiło 82,3% przychodów w 2024 r. Wpłaty były wyższe od planu o 5,9% i o 11,5% od wykonania w 2023 r.;
- dotacje z budżetu państwa dla państwowego funduszu celowego – 1 093 045,0 tys. zł, co stanowiło 12,0% przychodów i 94,8% planu po zmianach. Były one o 1,2% niższe od wykonania w 2023 r.;
- pozostałe przychody – 478 173,4 tys. zł, co stanowiło 5,2% przychodów w 2024 r. Wykonanie było wyższe od planu o 36,9% i o 2,0% wyższe od wykonania w 2023 r. Pozostałe przychody stanowiły głównie odsetki – 226 718,6 tys. zł oraz wpływy z różnych dochodów – 251 454,9 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 145-148; t. III str. 314-319)

Przychody w latach 2021-2024 wykazywały tendencję wzrostową⁹, głównie w związku ze wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowiącego podstawę do wyliczenia przez zakłady pracy wpłat na PFRON¹⁰ (wzrost z 5 331 324,2 tys. zł w 2021 r. do 7 516 600,8 tys. zł w 2024 r., tj. o 41,0%) oraz wyższej dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji (wzrost z 675 000,0 tys. zł w 2021 r. do 1 046 433,7 tys. zł w 2024 r., tj. o 55,0%).

(akta kontroli t. I. str. 145-148, 391-394)

1.1.2. Należności ogółem netto na koniec 2024 r. wyniosły 89 575,3 tys. zł, w tym z tytułu wpłat obowiązkowych 56 134,9 tys. zł oraz z tytułu udzielonych pożyczek

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Wzrost z 7 115 274,2 tys. zł w 2021 r. do 9 137 996,6 tys. zł w 2024 r., tj. o 28,4%.

¹⁰ W 2021 r. – 5,5 tys. zł, w 2022 r. – 6,1 tys. zł, w 2023 r. – 6,9 tys. zł, w 2024 r. – 7,8 tys. zł.

2124,8 tys. zł. Były one wyższe od planowanych o 10,3% i niższe o 7,9% od stanu na koniec 2023 r. Należności brutto (z kwotą odpisu aktualizującego ich wartość) wyniosły 1 026 441,9 tys. zł i były wyższe o 0,9% od stanu na koniec 2023 r. Należności wymagalne wyniosły 655 926,5 tys. zł.

W 2024 r. decyzjami Prezesa Zarządu PFRON udzielono 501 ulg w spłacie należności¹¹ na 40 204,2 tys. zł¹² (kwota główna z odsetkami), z tego: 383 ulgi w kwocie 39 296,2 tys. zł dotyczyły rozłożenia należności na raty, 111 – umorzenia zaległości w kwocie 599,2 tys. zł, a siedem – odroczenia terminu płatności w kwocie 308,8 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 89-97, 134-135; t. III str. 310-313, 320-323)

Badaniem objęto pięć spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych na kwotę 2454,4 tys. zł (93,1% ogółu), w tym trzech o rozłożenie na raty, zakończonych zawarciem ugody oraz dwóch o umorzenie, zakończonych wydaniem decyzji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(akta kontroli t. I str. 137-138, 245-252)

Badaniem objęto 16 spraw¹³ dotyczących dochodzenia przez PFRON należności w kwocie 5827,7 tys. zł, co stanowiło 6,5% należności netto na koniec 2024 r. Doboru próby dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem wartości należności z tytułu wpłat obowiązkowych¹⁴ na 31 grudnia 2024 r. Stwierdzono, że Fundusz wszczynał postępowania w przedmiocie wpłat obowiązkowych¹⁵ od dwóch do 84 dni od powzięcia informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Postępowania w sprawie dochodzenia należności prowadzono z zachowaniem terminu wskazanego w art. 139 § 1, z uwzględnieniem § 4 Ordynacji podatkowej.

W jednej z badanych spraw stwierdzono nierzetelne podejmowanie działań, w ramach wezwania podmiotu do złożenia zaległych deklaracji DEK-1-0 Deklaracja miesięcznych wpłat PFRON¹⁶. Opis zwarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W badanej próbie w 10 sprawach¹⁷ w 2024 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 3458,8 tys. zł, w trzech sprawach¹⁸ podmioty uregulowały zaległości w kwocie 970,5 tys. zł w 2025 r., w dwóch sprawach¹⁹ w 2024 r. trwały postępowania egzekucyjne, a tytuły wykonawcze zostały wystawione w latach poprzednich na kwotę 1453,4 tys. zł, w jednej sprawie²⁰ wydano decyzję orzekającą rozłożenie zaległości na raty w kwocie 356,0 tys. zł (wraz z odsetkami za zwłokę)²¹.

(akta kontroli t. I str. 281-314, 328-346, 350-390, 395-404)

¹¹ 479 ulg – w spłacie należności z tytułu wpłat obowiązkowych, 22 ulgi – w spłacie należności cywilnoprawnych.

¹² 37 567,2 tys. zł – ulgi w spłacie należności z tytułu wpłat obowiązkowych i 2637,0 tys. zł – ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych.

¹³ Z Departamentu ds. Wpłat, dalej: DW.

¹⁴ Art. 21 ustawy o rehabilitacji.

¹⁵ Postępowania w przedmiocie wpłat obowiązkowych, mające na celu określenie wysokości zobowiązania podmiotu z tytułu wpłat na PFRON, na podstawie art. 216 i art. 165 § 1, § 2, § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111); dalej: Ordynacja podatkowa.

¹⁶ Obowiązek pracodawcy wynikający z art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

¹⁷ Numery identyfikacyjne PFRON: 14V9590D1, 14V9442L1, 08Q6200E4, 18V1927G0, 26V1294H3, 02V4215K3, 24V6385D3, 12V4984G3, 02V4185D3, 14V3013J3.

¹⁸ Numery identyfikacyjne PFRON: 32Y2565L8, 14Y8637H7, 14V2615G2.

¹⁹ Numery identyfikacyjne PFRON: 41S0010L1, 24Y3616J1.

²⁰ Numer identyfikacyjny PFRON 12V5083H3.

²¹ Suma przywołanych kwot przewyższa wartość próby z uwagi na m.in. nieuwzględnienie wpłat na poczet zobowiązania od trzech podmiotów do 31 grudnia 2024 r., uwzględnienie łącznej kwoty wystawionych tytułów wykonawczych dla dwóch podmiotów w poprzednich latach, uwzględnienie wartości odsetek w przypadku wydania decyzji ratalnej dla jednego podmiotu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym podejmowaniu działań, w ramach wezwania podmiotu²² do złożenia zaległych miesięcznych deklaracji DEK-1-0. Fundusz wezwał podmiot do złożenia deklaracji za okres od stycznia do września 2022 r., dopiero po upływie od czterech do ponad 11 miesięcy od terminu na ich złożenie.

Zgodnie z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. Do podmiotu 6 lutego 2023 r. wysłano wezwanie o uzupełnienie dokumentacji i złożenie wyjaśnień. Korespondencja nie została podjęta przez stronę. W dniach 16 marca, 30 sierpnia i 6 września 2023 r. Fundusz ponowił wezwania. Brakujące deklaracje zostały złożone 29 sierpnia 2023 r. (za styczeń i marzec 2022 r.), 30 sierpnia 2023 r. (za kwiecień 2022 r.) i 6 września 2023 r. za (luty oraz od maja do września 2022 r.).

Dyrektor DW wyjaśniła, że wezwanie wysłano po upływie 11 miesięcy od terminu złożenia deklaracji za styczeń 2022 r., ponieważ zostało wygenerowane w ramach Planu działań na rok 2023 DW i Departamentu ds. Windykacji Należności. Wezwania o złożenie deklaracji lub informacji, lub złożenia wyjaśnień w ramach prowadzonych czynności sprawdzających, zostały przygotowane i wygenerowane systemowo. Od czerwca 2022 r. DW generuje zapytania do ZUS o wysokość zatrudnienia za okresy objęte corocznym, pięcioletnim monitoringiem dwa razy w roku, w celu potwierdzenia prawidłowości uzyskanych pierwotnie danych.

W ocenie NIK, Fundusz powinien na bieżąco monitorować, czy podmioty wywiązują się z obowiązku składania deklaracji, a w przypadku niewywiązania się, wzywać do ich złożenia bądź złożenia wyjaśnień bez zbędnej zwłoki. Podejmowanie określonych czynności po upływie 11 miesięcy wpływa na wydłużenie procesu dochodzenia należności, jak również stwarza ryzyko ich przedawnienia lub nieodzyskania.

(akta kontroli t. I str. 350-390, 401-404)

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Koszty ujęte w planie finansowym PFRON na 2024 r., według ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.²³, wyniosły 9 801 965,0 tys. zł. Plan finansowy był w trakcie roku zmieniany cztery razy (dwukrotnie decyzją pełnomocników Zarządu PFRON, w związku z brakiem możliwości odbycia posiedzenia Zarządu²⁴ oraz dwa razy uchwałami Zarządu PFRON²⁵). Powyższe zmiany zostały zaakceptowane przez Ministra Finansów²⁶ i były związane z przesunięciami środków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Nie miały one wpływu na poziom kosztów ogółem.

(akta kontroli t. II str. 71, 249-253)

Badaniem objęto wszystkie zmiany dokonane w planie rzeczowo-finansowym Funduszu²⁷ w 2024 r. w zakresie ich zgodności z zasadami określonymi w art. 29

²² Numer identyfikacyjny PFRON 08Q6200E4.

²³ Dz. U. poz. 122, ze zm.; dalej: ustawa budżetowa.

²⁴ Zmiany z 7 lutego 2024 r. i 24 maja 2024 r.

²⁵ Zmiany z 27 września 2024 r. i 9 grudnia 2024 r.

²⁶ W dniach: 29 lutego 2024 r., 7 czerwca 2024 r., 11 października 2024 r. i 5 listopada 2024 r.

²⁷ Uchwała nr 91/2023 Zarządu PFRON z dnia 27 lipca 2023 r., ze zm.; dalej: plan rzeczowo finansowy.

ust. 9-11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸ oraz z celami działania PFRON. Zmiany dotyczyły przesunięcia:

- w ramach poszczególnych paragrafów planu w układzie memoriałowym i kasowym na kwotę 7258,0 tys. zł, w związku z wnioskiem Zarządu PFRON o wzrost wskaźnika wynagrodzeń osobowych z 12,3% do 20,0%;
- w ramach poszczególnych paragrafów planu w układzie memoriałowym i kasowym na kwotę 4046,0 tys. zł, m.in. w związku z planowanym ogłoszeniem ósmego otwartego konkursu pt. „Innowacje społeczne i technologiczne w procesie aktywizacji osób niepełnosprawnych”;
- w ramach poszczególnych paragrafów planu w układzie memoriałowym i kasowym na kwotę 76 000,0 tys. zł, w związku z realizacją przez PFRON zadań wskazanych w art. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi²⁹;
- pomiędzy paragrafami 6270 i 6360 w programie „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Mobilność osób z niepełnosprawnością, na łączną kwotę 437 610,0 tys. zł, w związku z wnioskiem NIK, odnoszącym się do nieprawidłowości w sposobie ujmowania kosztów ponoszonych w ww. programie, w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli t. II str. 98-132)

Koszty realizacji zadań Funduszu ogółem na koniec 2024 r. wyniosły 8 634 681,0 tys. zł, co stanowiło 88,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r., koszty były wyższe o 14,0%. Największy udział we wzroście kosztów rok do roku stanowiły: programy zatwierdzane przez Radę Nadzorczą PFRON³⁰, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (wzrost o 378 646,0 tys. zł, tj. o 61,7%), koszty inwestycyjne (wzrost o 225 131,0 tys. zł, tj. 63,1%) oraz zadania zlecane (wzrost o 210 620,0 tys. zł, tj. o 29,5%).

Koszty Funduszu w latach 2021-2024 zwiększyły się z 6 076 348,5 tys. zł do 8 634 681,0 tys. zł, tj. o 42,1%, w związku ze wzrastającymi kosztami realizacji zadań. Koszty własne wzrosły z 334 328,3 tys. zł w 2021 r. do 462 114,3 tys. zł w 2024 r. Dynamika wzrostu kosztów bezpośrednio związanych z realizacją zadań Funduszu była wyższa o 3,9 p.p. od dynamiki wzrostu kosztów własnych.

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 314-319)

Struktura kosztów w 2024 r. przedstawiała się następująco:

- dotacje na realizację zadań bieżących – 4 928 833,5 tys. zł, tj. 57,1% kosztów, wzrost o 7,4% w porównaniu do 2023 r.,
- przelewy redystrybucyjne – 2 384 849,3 tys. zł, tj. 27,6% kosztów, w tym na realizację zadań przez samorządy wojewódzkie (bez kosztów obsługi) – 474 953,6 tys. zł (wzrost o 42,2%) i powiatowe – 1 851 726,7 tys. zł (wzrost o 21,2%),
- koszty inwestycyjne – 581 719,7 tys. zł, tj. 6,7% kosztów (wzrost o 63,1%),
- koszty własne – 462 114,3 tys. zł, tj. 5,4% kosztów (wzrost o 13,7%),
- transfery na rzecz ludności – 273 541,2 tys. zł, tj. 3,2% kosztów, w całości przeznaczone na wydatki na rzecz osób fizycznych (wzrost o 21,4%).

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 310-319)

Struktura kosztów własnych PFRON przedstawiała się następująco:

- pozostałe – 269 055,0 tys. zł, tj. 58,2% kosztów własnych (wzrost o 46,1% w porównaniu do 2023 r.), w tym odpis aktualizujący wartość należności

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: ufp.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 654, ze zm.

³⁰ Dalej: RN PFRON.

- z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności – 234 938,2 tys. zł i amortyzacja – 20 725,7 tys. zł,
- wynagrodzenia – 117 485,1 tys. zł, tj. 25,4% kosztów własnych, w tym wynagrodzenia osobowe – 116 142,9 tys. zł i wynagrodzenia bezosobowe – 1342,2 tys. zł (wzrost całej kategorii kosztów o 22,6%),
- zakup usług – 53 594,1 tys. zł, tj. 11,6% kosztów własnych (spadek o 50,7%).

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 314-319)

Wzrost kosztów w 2024 r., w odniesieniu do 2023 r., w tym kosztów własnych Funduszu, wynikał z realizacji nowych zadań związanych z zapewnianiem dostępności w Funduszu oraz koordynacją programu RN PFRON „Dostępna przestrzeń publiczna”. Wyższe koszty wynikały także z realizacji nowego programu RN PFRON pn. „Wypożyczalnia technologii wspomagających dla osób z niepełnosprawnością” oraz działaniami i projektami kluczowymi wynikającymi z przyjętej przez Fundusz strategii informatyzacji na lata 2021-2025.

(akta kontroli t. II str. 17-24, 79-85)

Niższe wykonanie kosztów w 2024 r. w porównaniu do kwot ujętych w planie po zmianach dotyczyło m.in. następujących pozycji:

- programów zatwierdzonych przez RN PFRON, wykorzystano 992 007,7 tys. zł z 1 411 578,0 tys. zł (70,3%). Było to związane m.in. z niepełną realizacją programów pn. „Wypożyczalnia technologii wspomagających dla osób z niepełnosprawnością”, w którym wykorzystano 2438,0 tys. zł z zaplanowanych 70 000,0 tys. zł (3,5%) oraz „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”, w którym ze względu na nieprzewidywalny charakter oraz szacunkowe dane zaplanowane środki znacznie przewyższały wypłaconą pomoc – wykorzystano 4638,2 tys. zł z zaplanowanych 18 400,0 tys. zł (25,2%);
- wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych, wykorzystano 24 258,9 tys. zł z 64 640,0 tys. zł (37,5%), m.in. z uwagi na to, że działania inwestycyjne w obszarze prac rozwojowych własnych systemów IT, służących do obsługi klientów Funduszu, zostały zrealizowane w niepełnym zakresie. Ponadto w ramach wydatków inwestycyjnych na III i IV kw. 2024 r. zaplanowano realizację zadania polegającego na dostosowaniu Biura Funduszu do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Ze względu na brak kierunkowych decyzji, które powinny zapaść w I i II kw.³¹, inwestycję przeniesiono na 2025 r.;
- programów wspieranych ze środków pomocowych UE, wykorzystano 1245,4 tys. zł z 6344,0 tys. zł (19,6%), co wynikało z tego, iż z planowanych do podpisania siedmiu umów³², podpisano cztery, a środki wydatkowano w ramach trzech.

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 335-359)

1.2.2. Kontrolą objęto próbę kosztów³³ w kwocie 21 274,8 zł tys. zł, co stanowiło 0,2% kosztów poniesionych w 2024 r., z czego 10 336,0 tys. zł stanowiły koszty bieżące, a 10 938,8 tys. zł koszty inwestycyjne. Doboru dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom. Próba 45 dowodów księgowych na 20 705,5 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS³⁴), a pięć na kwotę

³¹ Wyznaczenie kierunku i zakresu dostosowania, przygotowanie dokumentacji oraz logistyczne zabezpieczenie miejsc pracy.

³² Wartość miernika ustalona w ramach budżetu zadaniowego.

³³ Z wyłączeniem amortyzacji, wynagrodzeń osobowych oraz kosztów poniżej 1 tys. zł.

³⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

569,3 tys. zł dobrano w sposób celowy. Stwierdzono nieprawidłowości w dwóch objętych badaniem dowodach księgowych na kwotę 247,9 tys. zł oraz błędy merytoryczne w opisie dwóch protokołów odbioru. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałym zakresie wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym w ramach realizacji ustawowych zadań jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Były one celowe i gospodarne oraz rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli t. II str. 271-276; t. III str. 8, 133-135, 163-164)

W Funduszu obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem nr 1/2024 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 11 września 2024 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁵. W ww. dokumencie nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji wersji oprogramowania, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 405-426)

1.2.3. W 2024 r. wewnętrzne zasady udzielania zamówień publicznych regulował Regulamin udzielania zamówień publicznych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁶.

Fundusz na swojej stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych³⁷ opublikował plan postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na 2024 r. wraz ze wszystkimi aktualizacjami dokonanymi w ciągu roku. Jego zakres i sposób publikacji był zgodny z art. 23 Pzp.

Stosownie do dyspozycji art. 82 ust. 1 i 2 Pzp, 28 lutego 2025 r. Fundusz przekazał do BZP roczne sprawozdania z zamówień udzielonych w 2024 r.

(akta kontroli t. III str. 78-104, 131)

W 2024 r. Fundusz w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego procedowanych w trybie ustawy Pzp zawarł 33 umowy o łącznej wartości 56 389 tys. zł, z czego w 2024 r. wydatkowano 19 255,7 tys. zł. Natomiast łączna wartość zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania Pzp na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp³⁸ wynosiła 5864,7 tys. zł, z czego w 2024 r. wydatkowano 4091,8 tys. zł³⁹.

(akta kontroli t. III str. 119-122, 192)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakończone zawarciem umowy w 2024 r., z czego dwa wyłączone z obowiązku stosowania Pzp na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz jedno przeprowadzone w trybie określonym w Pzp. Ich łączna wartość wynosiła 1307,7 tys. zł, z czego w 2024 r. poniesiono koszty na kwotę 462,2 tys. zł. Były to:

- zamówienie publiczne na outsourcing specjalistów IT przeprowadzone na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp w trybie z wolnej ręki (wartość umowy 1088,7 tys. zł, poniesione w 2024 r. koszty – 247,9 tys. zł),
- zamówienie na wyprodukowanie spotu video (w postaci animacji) oraz spotu radiowego, który informował o konieczności złożenia wniosku o przedłużenie ważności orzeczenia o niepełnosprawności, do którego, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp, nie miały zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych (wartość umowy i poniesionych kosztów wynosiła 99,0 tys. zł),

³⁵ Dalej: polityka rachunkowości.

³⁶ Wprowadzony uchwałą nr 1/2022 Zarządu PFRON z dnia 4 stycznia 2022 r. Dalej: regulamin zamówień publicznych.

³⁷ Dalej: BZP.

³⁸ Tj. zamówień poniżej 130,0 tys. zł.

³⁹ Dane te nie uwzględniają umów zleceń i o dzieło, które zawarto z osobami fizycznymi.

- zamówienie publiczne wyłączone z obowiązku stosowania Pzp⁴⁰ dotyczące usługi związanej z osuszaniem dokumentów (wartość umowy wynosiła 120,0 tys. zł, a poniesione w 2024 r. koszty 115,3 tys. zł).

Objęto kontrolą postępowanie, do którego zastosowanie miało Pzp zostało zrealizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami.

(akta kontroli t. III str. 1-17, 111-113, 123-128)

1.2.4. Koszty inwestycyjne i zakupy inwestycyjne własne zostały zaplanowane w kwocie 64 640,0 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na modyfikację i rozwój systemów infrastruktury teleinformatycznej i systemów dziedzinowych PFRON. Wydatkowano 24 258,9 tys. zł (37,5% planu). Efektem było wykonanie modyfikacji systemów informatycznych Funduszu:

- systemu iPFRON+, wspierającego obsługę programów wsparcia realizowanych bezpośrednio przez PFRON,
- systemu ePFRON2, służącego do składania deklaracji przez teletransmisję danych,
- systemu NEO, służącego do prowadzenia ewidencji pracodawców zobowiązanych i zwolnionych z wpłat oraz rozliczania wpłat w oparciu o dokumenty składane przez pracodawców,
- systemu SOF2, wspierającego obsługę procesów finansowych Funduszu,
- systemu PWIND, wspierającego w procesach windykacji należności w trybie administracyjnym i cywilnoprawnym oraz w realizacji umów ratalnych.

(akta kontroli t. II str. 24-26, 48-50, 85-87, 249-253; t. III str. 350)

1.2.5. Fundusz nie prowadził działań promocyjnych ani reklamowych. Podejmował natomiast działania informacyjne, które zostały określone w Planie działalności PFRON na rok 2024 lub w programie RN PFRON „Centra Informacyjno-Doradcze dla Osób z Niepełnosprawnościami”. Ich celem było przekazanie informacji o dostępnych formach wsparcia wynikających z ustawy o rehabilitacji oraz sposobach i warunkach ubiegania się o nie. Realizacja działań informacyjnych odbywała się w oparciu o obowiązujące w Funduszu procedury⁴¹.

Koszty działań informacyjnych w 2024 r. wyniosły 332,9 tys. zł (wzrost o 18,4% w stosunku do 2023 r.). Zostały poniesione głównie na realizację i emisję spotów telewizyjnych i radiowych, organizację i współorganizację konferencji, druk ulotek, wydruk poradników.

Badaniem objęto dwie umowy na świadczenie usług informacyjnych na kwotę 145,5 tys. zł (43,7% kosztów działań informacyjnych):

- Umowa⁴² na kwotę 99,0 tys. zł dotycząca wyprodukowania spotu video, w postaci animacji oraz spotu radiowego, które miały informować o konieczności złożenia wniosku o przedłużenie ważności orzeczenia o niepełnosprawności. Przedmiotowe działanie informacyjne zostało włączone do próby badania zamówień publicznych oraz próby wydatków.
- Umowa⁴³ na kwotę 46,5 tys. zł dotyczyła cyklu programów telewizyjnych „Nie poddaję się” (sześć odcinków). Program skierowany był do osób z niepełnosprawnościami i ich najbliższych i poruszał kwestie związane z oferowanym wsparciem.

W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. I str. 73, 122-124; t. II str. 535-553)

⁴⁰ Zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania Pzp na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

⁴¹ Procedura 3.11.1 „Realizacja działań informacyjno-promocyjnych” oraz Procedura 3.11.4 „Organizacja i obsługa wydarzeń informacyjno-promocyjnych”.

⁴² Umowa nr 2024/08/256 z 28 sierpnia 2024 r. zawarta z Scprojects Spółka z o.o.

⁴³ Umowa nr 2024/06/184 z 4 czerwca 2024 r. z Telewizją Polską SA. Oddział Terenowy w Łodzi.

1.2.6. W 2024 r. PFRON otrzymał dotację celową przekazaną przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie umowy nr 1/2024 z 10 stycznia 2024 r. w kwocie 1 153 000,0 tys. zł na realizację trzech zadań:

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 26a ustawy o rehabilitacji – 1 080 000,0 tys. zł, wykorzystano 1 046 433,7 tys. zł, tj. 96,9%,
- przekazywanie środków dla dysponentów zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji, o których mowa w art. 33b ustawy o rehabilitacji – 50 000,0 tys. zł, wykorzystano 25 718,3 tys. zł, tj. 51,4%,
- zrekompensowanie gminom utraconych dochodów, zadanie realizowane na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji – 23 000,0 tys. zł, wykorzystano 20 893,0 tys. zł, tj. 90,8%.

Środki dotacji były przekazywane w wysokościach i terminach pozwalających na prawidłową realizację zadań przez Fundusz i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Fundusz dokonał zwrotu⁴⁴ niewykorzystanej dotacji w kwocie 50 455,0 tys. zł do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁵. Tym samym kwota wykorzystanej dotacji wyniosła 1 093 045,0 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 143-220)

Badaniem objęto prawidłowość przekazywania środków do dziewięciu podmiotów, które otrzymały najwyższe dofinansowanie na zadania określone w art. 26a ustawy o rehabilitacji, tj. na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Środki, w łącznej kwocie 246 960,2 tys. zł, wypłacone na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, stanowiły 7,1% poniesionych na ten cel kosztów. Zgodnie z art. 46a ustawy o rehabilitacji, 30% kwoty środków przeznaczonych przez Fundusz na realizację tego zadania stanowiły środki pochodzące z dotacji celowej. W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. I str. 150; t. II str. 277-292)

W okresie od 9 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Fundusz otrzymywał zwroty środków⁴⁶ od podmiotów otrzymujących dotacje w trybie art. 33b oraz art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Z tytułu korekty wniosków podmiotów, którym przekazano środki w trybie art. 33b ustawy o rehabilitacji, uzyskał 128,2 tys. zł⁴⁷, a z tytułu korekty wniosków o zrekompensowanie utraconych przez gminy dochodów – 337,4 tys. zł. W ramach tych kwot Fundusz zwrócił⁴⁸ na rachunek Ministerstwa środki stanowiące dochód budżetu państwa w wysokości 168,7 tys. zł. W 20, z 22 przypadków zwrotów, Fundusz nie dochował terminów wskazanych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁴⁹, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. II str. 221-233)

1.2.7. Na realizację projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE, w trybie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zaplanowano 6 344 tys. zł,

⁴⁴ Zwrotów niewykorzystanej dotacji dokonano: 14 czerwca 2024 r.; 5 listopada 2024 r.; 26 listopada 2024 r. oraz 31 grudnia 2024 r.

⁴⁵ Dalej: Ministerstwo.

⁴⁶ Dotacja udzielona w trybie art. 33b ustawy o rehabilitacji – 11 zwrotów, dotacja udzielona w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji – 11 zwrotów.

⁴⁷ 17 kwietnia 2024 r. 113,3 tys. zł – należność główna i odsetki, 4 lipca 2024 r. 14,9 tys. zł – należność główna i odsetki oraz 22 października 2024 r. kwotę 7,99 zł – odsetki.

⁴⁸ 18 kwietnia 2024 r. 13,2 tys. zł – należność główna i odsetki, 4 lipca 2024 r. 15,2 tys. zł – należność główna i odsetki, 22 października 2024 r. 9,2 tys. zł – należność główna, 19 grudnia 2024 r. 1,4 tys. zł – należność główna i odsetki oraz 31 grudnia 2024 r. kwotę 129,7 tys. zł należność główna.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wykonania budżetu.

z czego wydatkowano 1245,4 tys. zł. W 2024 r. rozpoczęto realizację czterech projektów, a koszty poniesiono w ramach trzech⁵⁰. Przyczyny niskiego wykonania planu wynikały z długotrwałego zatwierdzania dwóch wniosków o dofinansowanie, wskutek czego umowy zostały podpisane z opóźnieniem, przedłużającego się zatwierdzenia zmian we wniosku „Projektowanie uniwersalne kultury – dostępność w instytucjach kultury” oraz niezrealizowania wszystkich działań doradczych skierowanych do samorządów w ramach projektu „Dostępny samorząd 2.0”.

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 339-341)

1.2.8. Zobowiązania PFRON na koniec 2024 r. wynosiły 82 163,8 tys. zł i były wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej i w planie po zmianach o 84,6%, i o 7,4% wyższe od wykonania z 2023 r. Na kwotę zobowiązań składały się zobowiązania z tytułu wpłat pracodawców na PFRON na kwotę 27 287,5 tys. zł i pozostałe zobowiązania na kwotę 54 786,3 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 249-253; t. III str. 314-319)

1.2.9. W 2024 r. Zarząd Funduszu nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 lub polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Pomocy.

(akta kontroli t. I str. 70-72, 81)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W polityce rachunkowości nie podano daty rozpoczęcia eksploatacji wersji oprogramowania, mimo takiego wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości. Główna Księgowa PFRON wyjaśniła, w odpowiedzi na pismo skierowane do Prezesa Zarządu, że w polityce rachunkowości nie została podana data rozpoczęcia użytkowania wersji oprogramowania w wyniku niedopatrzenia. W dniu 3 kwietnia 2025 r. uzupełniono politykę rachunkowości w ww. zakresie.

(akta kontroli t. I str. 183-189, 405-434)

2. Naruszenie art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 2 ust. 2 pkt 2 Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli w przypadku dwóch dowodów księgowych⁵¹. Zgodnie z ww. przepisami, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują. Kontrola merytoryczna, przeprowadzana przez właściwych rzeczowo pracowników dotyczy oceny⁵² kompletności, rzetelności oraz prawidłowości dokumentów dotyczących danej operacji gospodarczej.

Stwierdzono, że w dwóch objętych kontrolą fakturach VAT⁵³ (na kwotę 247,9 tys. zł), wystawionych w ramach umowy⁵⁴ dotyczącej zamówienia publicznego na outsourcing specjalistów IT⁵⁵ wskazano, że zakres usług obejmował m.in. zlecenie nr 1 z 30 sierpnia 2022 r., zlecenie nr 3 z 9 grudnia 2022 r., zlecenie nr 6 z 23 grudnia 2022 r., zlecenie nr 17 z 13 kwietnia 2023 r. oraz zlecenie nr 48 z 17 października 2024 r. Oznacza to, że faktury VAT zawierały informacje o zleceniach zrealizowanych w ramach innej umowy i nie zostały prawidłowo zweryfikowane pod względem merytorycznym.

⁵⁰ „Dostępny samorząd 2.0”, „Projektowanie uniwersalne kultury - dostępność w instytucjach kultury”, „Urlop od opieki. Model turystyki wytchnieniowej”.

⁵¹ Załącznik do zarządzenia nr 1/2017 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 5 stycznia 2017 r.

⁵² Zgodnie z art. 54 ust. 3 pkt 1-3 ufp.

⁵³ Nr 1458/2332/1224 z 13 grudnia 2024 r. oraz 121/2332/0125 z 10 stycznia 2025 r.

⁵⁴ Nr 2024/08/254 z 5 września 2024 r.

⁵⁵ Numer sprawy ZP/06/24.

Dyrektor Departamentu ds. Organizacyjnych wyjaśnił m.in., że faktury VAT odnoszą się do umowy z 2024 r.⁵⁶, która została podpisana z tym samym wykonawcą dla tego samego zakresu prac i tych samych specjalistów. Umowa została zawarta po wyczerpaniu środków w ramach poprzedniej umowy z 2022 r.⁵⁷. W związku z kontynuacją prac zleconych przez Zamawiającego w pierwszym okresie trwania nowej umowy w opisie pierwszej faktury z nowej umowy, pojawiły się nazwy zleceń z poprzedniej. W nowych zleceniach, przedłużających zlecenia wystawiane w roku 2025 w ramach umowy z 2024 r., nie są już wskazywane zlecenia z okresu obowiązywania umowy wcześniejszej.

(akta kontroli t. III str. 109-110, 114-116, 136-162, 167-190)

3. Protokoły odbioru usług outsourcingu specjalistów IT za miesiąc listopad i grudzień 2024 r. zawierały błędne daty zleceń i nie odpowiadały okresowi za jaki zostały rozliczone. Wskazano w nich, że zakres usług obejmował zlecenie nr 1 z 30 sierpnia 2022 r., zlecenie nr 3 z 9 grudnia 2022 r., zlecenie nr 6 z 23 grudnia 2022 r., zlecenie nr 48 z 13 kwietnia 2023 r. oraz zlecenie nr 48 z 17 października 2024 r. Oznacza to, że nie dotyczyły one okresów, za który zostały rozliczone.

Samodzielny Specjalista ds. kierowania projektami wyjaśnił, że rozliczenie jest zgodne z umową, oraz dołączony Timesheet obejmuje właściwy okres rozliczeniowy. W części opisowej pozostały odwołania do pierwszych zleceń ze wskazanymi specjalistami, które były podpisane jeszcze w czasie trwania wcześniejszej umowy. Błąd w opisie został potraktowany jako omyłka pisarska. Kolejne protokoły zostały już wystawione z właściwym opisem.

Zdaniem NIK, powyższe błędy w protokołach odbioru nie miały charakteru omyłki pisarskiej. Wobec powyższego, odbiory ww. usług były nierzetelne.

(akta kontroli t. III str. 75-76, 109-110, 114-116, 136-162, 167-190)

4. Fundusz nieterminowo dokonał zwrotu środków, w wysokości 167,2 tys. zł, stanowiących dochody budżetu państwa, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykonania budżetu.

Zgodnie z ww. przepisem, dochody pobierane m.in. przez państwowe jednostki budżetowe są przekazywane przez te jednostki, we wskazanych w rozporządzeniu terminach⁵⁸, na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Fundusz w 20, z 22 przypadków zwrotów, nie dochował terminów wskazanych w ww. rozporządzeniu. Okres pomiędzy zwrotem środków przez podmioty do PFRON, a dokonaniem zwrotu do Ministerstwa wynosił od dziewięciu do 93 dni. Zwroty dotacji, od 11 podmiotów, otrzymanych przez te podmioty w trybie art. 33b ustawy o rehabilitacji na kwotę 128,2 tys. zł, przekazywano od 12 do 93 dni po terminach wskazanych w rozporządzeniu. Zwroty dotacji, od dziewięciu podmiotów otrzymanych w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji na kwotę 78,0 tys. zł, przekazano w terminach od dziewięciu do 85 dni po terminach wskazanych w rozporządzeniu.

(akta kontroli t. I str. 151-152, 183-186; t. II str. 221-233)

Naczelnik Wydziału ds. Samorządów wyjaśniła m.in., że zadania w tym zakresie nie są obsługiwane za pośrednictwem systemu dziedzicznego, który umożliwiłby sprawniejszą i szybszą weryfikację dokonanych zwrotów z przesyłanymi korektami wniosków. Wszystkie działania dotyczące procesu

⁵⁶ Nr 2024/08/254 z dnia 5 września 2024 r.

⁵⁷ Nr 2022/07/280 z dnia 20 lipca 2022 r.

⁵⁸ Według stanu środków na: 1) 5. dzień miesiąca – do 10. dnia danego miesiąca; 2) 10. dzień miesiąca – do 15. dnia danego miesiąca; 3) 15. dzień miesiąca – do 20. dnia danego miesiąca; 4) 20. dzień miesiąca – do 25. dnia danego miesiąca; 5) 25. dzień miesiąca – do ostatniego dnia danego miesiąca; 6) ostatni dzień danego miesiąca – do 5. dnia następnego miesiąca.

obsługi korekt powodują wydłużenie czasu pomiędzy wpływem zwrotu, a zwrotem środków pochodzących z dotacji celowej do Ministerstwa.

Zdaniem NIK, w ww. rozporządzeniu, precyzyjnie określono terminy, w których należy dokonać zwrotów, niezależnie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

(akta kontroli t. II str. 221-233)

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na początku 2024 r. wynosił 3 804 859,6 tys. zł, w tym środki pieniężne – 3 721 921,8 tys. zł, należności – 97 233,3 tys. zł i zobowiązania – 76 513,4 tys. zł. Stan Funduszu na koniec 2024 r. wynosił 4 332 434,1 tys. zł, tj. o 187,6% więcej niż w planie po zmianach i o 13,9% więcej niż w 2023 r., w tym: środki pieniężne – 4 296 912,5 tys. zł, należności – 89 575,3 tys. zł, zobowiązania – 82 163,8 tys. zł.

Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy wynosił 3 467 335,6 tys. zł. Na 31 grudnia 2024 r. w zarządzanie terminowe przekazano 3 600 000,0 tys. zł, a w overnight 696 661,0 tys. zł. W trakcie roku, średnio w zarządzanie terminowe i overnight przekazano odpowiednio 3 216 666,7 tys. zł i 718 798,6 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 139-144; t. II str. 249-253)

W trakcie roku złożono 62 depozyty terminowe, z czego 51 zostało zakończonych do 31 grudnia 2024 r., a 11 pozostawało aktywnych. W przypadku depozytów terminowych, których termin zakończenia przypadał na 2024 r., środki przekazywano na okres od siedmiu do 110 dni. Oprocentowanie depozytów terminowych wynosiło od 5,0% do 5,1%. Nie składano dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Przychody z tytułu ulokowania środków w formie depozytów terminowych wyniosły 158 735,3 tys. zł, a z depozytów overnight – 39 908,7 tys. zł. Depozyty overnight oprocentowane były według stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej w dniu ich utworzenia.

Nie stwierdzono przypadków, by przekazywanie wolnych środków w zarządzanie terminowe utrudniało planową realizację wypłat na cele i zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji. Nie stwierdzono również przypadków zapłaty przez Fundusz zobowiązań po terminie w okresie, w którym wolne środki zostały przekazane w zarządzanie terminowe.

(akta kontroli t. II str. 256, 267-270)

Zgodnie z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁹, wolne środki Funduszu były lokowane wyłącznie w formie depozytów terminowych oraz depozytów typu overnight. W celu zarządzania płynnością finansową w Funduszu opracowano procedurę do procesu nr 3.1.4 „Zarządzanie płynnością finansową Funduszu”, która zobowiązywała poszczególne jednostki organizacyjne PFRON odpowiedzialne za wpływy lub rozchody środków pieniężnych do bieżącego monitorowania stanu zrealizowanych i prognozowanych przychodów i wydatków PFRON w ujęciu kasowym. W przypadku, gdy stan środków wraz ze środkami przekazanymi w zarządzanie Ministrowi Finansów osiągnąłby poziom poniżej 350 000,0 tys. zł, Departament ds. Finansowych powinien przekazać stosowną informację do innych jednostek organizacyjnych, które w takiej sytuacji były zobowiązane do przygotowania i przekazania harmonogramu przychodów i wydatków na okres 10 dni roboczych.

⁵⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864.

Kontrolą objęto dyspozycje utworzenia pięciu lokat wolnych środków o najwyższej wartości⁶⁰ na sumę 2 700 000,0 tys. zł. Wolne środki lokowano zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 78d ust. 2 ufp. W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. II str. 257-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.4. Realizacja zadań

W 2024 r. Fundusz wykonywał plan finansowy w układzie zadaniowym w ramach dwóch funkcji państwa: 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny oraz 14. Rynek pracy.

W ramach pierwszej z funkcji, Fundusz realizował jedno zadanie, tj. 13.1 Pomoc i integracja społeczna, na które w planie finansowym po zmianach ujęto kwotę 5 094 564,0 tys. zł. Wykonanie na koniec roku wyniosło 4 206 811,4 tys. zł, tj. 82,6% planu po zmianach. Dla tego zadania wyznaczono cel przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, którego osiągnięcie było mierzone wskaźnikiem *zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych, z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną* (cel i miernik zdefiniowane przez Ministerstwo). W ramach powyższego zadania Fundusz w 2024 r. realizował jedno podzadanie – 13.1.3. Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych z określonym dla niego miernikiem *liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji społecznej*. W planie po zmianach miernik ten zaplanowano na poziomie 961 328 osób, a wykonanie osiągnęło wartość 942 590 osób. Podzadanie było realizowane w ramach trzech działań: 13.1.3.1. Koordynacja i wspieranie rehabilitacji społecznej, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego⁶¹, 13.1.3.2. Wspieranie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym, 13.1.3.4. Wspieranie organizacji pozarządowych, realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz tworzenie płaszczyzny współpracy.

(akta kontroli t. II str. 95-97, 133-142, 293-294)

W ramach funkcji 14. Rynek pracy Fundusz w 2024 r. realizował jedno zadanie 14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, na które w planie po zmianach przewidziano kwotę 4 707 401,0 tys. zł. Wykonanie na koniec 2024 r. wyniosło 4 427 869,6 tys. zł – 94,1% planu po zmianach. Dla tego zadania wyznaczono cel zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, którego osiągnięcie było mierzone wskaźnikiem *zatrudnienia osób niepełnosprawnych* (w %⁶²). W ramach powyższego zadania Fundusz realizował jedno podzadanie – 14.1.5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych z określonym dla niego miernikiem *liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej*. W planie po zmianach miernik ten zaplanowano na poziomie 380 205, a wykonanie osiągnęło wartość 343 507. Podzadanie było realizowane w ramach trzech działań: 14.1.5.1. Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych, 14.1.5.2. Wsparcie osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników, 14.1.5.3. Koordynacja i wspieranie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, realizowanej przez jst.

(akta kontroli t. III str. 326, 329-334)

⁶⁰ Depozyty terminowe oznaczone numerami referencyjnymi: 27, 28, 35, 57, 62.

⁶¹ Dalej: jst.

⁶² Do dnia zakończenia kontroli brak było danych w tym zakresie.

W ramach dwóch funkcji państwa Fundusz realizował w 2024 r. m.in. niżej wymienione zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji:

1. Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (art. 26a-26c ustawy o rehabilitacji) – zaplanowano 3 600 000,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 3 488 112,2 tys. zł, w tym 2 153 093,4 tys. zł przekazano zakładom na otwartym rynku pacy i 1 334 970,2 tys. zł zakładom pracy chronionej. Liczba pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem na początku 2024 r. wynosiła 201 246 etatów, a na koniec listopada 193 917 etatów. Liczba podmiotów wnioskujących o dofinansowanie wynosiła ok. 32 tys. przez cały rok.

(akta kontroli t. II str. 295-296; t. III str. 314-319)

2. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowało 380 samorządów powiatowych oraz 16 samorządów wojewódzkich wraz z kosztami obsługi tych zadań, na które przeznaczono odpowiednio: 486 993,0 tys. zł i 1 854 470,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 472 118,6 tys. zł (97,0% planu po zmianach) i 1 845 810,0 tys. zł (99,5%)⁶³. Podział środków przypadający na poszczególne jst został dokonany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym⁶⁴. Największe koszty w związku z realizacją zadań ustawowych przez samorządy powiatowe zostały poniesione na dofinansowanie: kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej, zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze osób niepełnosprawnych, turnusów rehabilitacyjnych. W przypadku zadań ustawowych, realizowanych przez samorządy wojewódzkie, największy udział kosztów stanowiło dofinansowanie kosztów działania zakładów aktywności zawodowej i dofinansowanie robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. III str. 314-319, 336-338)

3. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecano, zgodnie z art. 36 ustawy o rehabilitacji, m.in. fundacjom, organizacjom pozarządowym, a także kościelnym osobom prawnym, stowarzyszeniom jst, spółdzielniom socjalnym. Katalog zleczanych działań⁶⁵ obejmował m.in. prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla tłumaczy języka migowego oraz tłumaczy-przewodników. W ramach realizacji tego zadania, Fundusz wypłacił środki w łącznej wysokości 923 508,3 tys. zł (77,0% planu). Planowana wartość miernika ustalona w ramach budżetu zadaniowego dla zadania wynosiła 300 000 osób, a osiągnięta – 353 153 osoby⁶⁶. Łącznie w drodze otwartych konkursów, ogłaszanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁷, w 2024 r. zawarto 1188 umów, tj. o 77 więcej niż w 2023 r.

(akta kontroli t. III str. 314-319, 336-338)

⁶³ Środki wykorzystane, na podstawie sprawozdania Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON w 2024 roku, wykonanie bez kosztów obsługi.

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.

⁶⁵ Katalog działań został określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).

⁶⁶ Z uwzględnieniem realizacji zadania publicznego w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej wywołanej przez powódź, z pominięciem otwartego konkursu ofert.

⁶⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.; dalej: ustawa o wolontariacie.

Badaniem objęto dokumentację sześciu⁶⁸ z 1046 wniosków na kwotę 6402,0 tys. zł, w tym czterech zakończonych zawarciem umów⁶⁹ o łącznej wartości 5991,8 tys. zł, w ramach konkursu 1/2023 pod nazwą „Możemy więcej”. Stwierdzono, że organizacje pozarządowe realizujące projekty jednoroczne lub wieloletnie, rozliczały działania zgodnie z terminami wskazanymi w umowach. Realizacja jednego projektu zakończyła się 31 grudnia 2024 r. Fundusz rozliczył złożone sprawozdanie w terminie wynikającym z art. 152 ust. 2 ufp. Stwierdzono jednak, że listy rankingowe wniosków złożonych w konkursie wraz z decyzją Zarządu PFRON o udzieleniu dofinansowań były publikowane na stronie internetowej PFRON, pomimo braku zatwierdzonych protokołów zawierających listy rankingowe. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 112-121, 175-176; t. II str. 370-460)

4. Programy służące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zatwierdzone przez RN PFRON realizowano na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji – wydatkowano 992 007,7 tys. zł na realizację 16 programów, którymi objęto 53 581 osób. Największe koszty poniesiono na realizację programów: „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Mobilność osób z niepełnosprawnością – 347 205,8 tys. zł, „Aktywny samorząd” – 276 695,4 tys. zł, „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” – 141 288,7 tys. zł, „Rehabilitacja 25 plus” – 63 804,8 tys. zł, „Dostępna przestrzeń publiczna” – 55 489,1 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 341-343)

Badaniem objęto dokumentację dwóch wniosków⁷⁰ złożonych w programie „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” na kwotę 1129,6 tys. zł, zakończonych zawarciem umów⁷¹. Stwierdzono, że realizatorzy projektów złożyli zapotrzebowania w terminach określonych w dokumencie pn. Kierunki działań oraz warunki brzegowe obowiązujące w 2024 r. realizatorów Modułu I oraz Modułu II programu⁷². Umowy zawierały podpis Głównej Księgowej, dotyczący dokonania wstępnej kontroli. Tym samym zrealizowano wniosek nr 1 wynikający z wystąpienia pokontrolnego NIK z 20 kwietnia 2024 r.⁷³ znak: KPS.410.1.7.2024⁷⁴. Zrealizowane projekty zostały rozliczone zgodnie z warunkami zawartymi w umowach, w terminie nieprzekraczającym 30 dni, tym samym zrealizowany został wniosek nr 6 wynikający z ww. wystąpienia.

(akta kontroli t. II str. 297-369)

5. Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą i dla niepełnosprawnych rolników lub rolników zobowiązanych do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika (art. 25a ust. 1 ustawy o rehabilitacji) – zaplanowano 164 610,0 tys.

⁶⁸ Wnioski nr: W9/2023/2/2982, PW9/2023/2/2724, PW9/2023/2/2583, PW9/2023/2/2071, PW9/2023/2/2781, PW9/2023/2/2997.

⁶⁹ Umowy nr: UM/PW9/2024/2/O_MAZOWIECKI/5492 z 12 czerwca 2024 r., M/PW9/2024/2/DEPT_DS_WSPOLPRACY/4098 z 10 maja 2024 r., UM/PW9/2024/2/DEPT_DS_WSPOLPRACY/4378 z 16 maja 2024 r., UM/PW9/2024/2/O_MAZOWIECKI/6271 z 1 sierpnia 2024 r.

⁷⁰ Wniosek nr POM/000012/01/2024 z dnia 25 listopada 2024 r. oraz nr POM/000002/01/2024 z 3 października 2024 r.

⁷¹ Umowa nr POM/000015/01/D z 19 grudnia 2024 r. oraz nr POM/000005/01/D z 21 października 2024 r.

⁷² Załącznik do uchwały nr 1/2024 Zarządu PFRON z dnia 16 września 2024 r.

⁷³ Dalej: wystąpienie.

⁷⁴ Sformułowanego po kontroli w PFRON pn.: „P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”, zmienionych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 3 czerwca 2024 r., nr KPK-KP0.441.102.2024.

zł, a wydatkowano 163 271,6 tys. zł (99,2%). Na początku 2024 r. o wypłatę miesięcznej refundacji składek wystąpiło 21 620 osób wykonujących działalność gospodarczą, a na koniec listopada 2024 r. – 21 668 osób.

(akta kontroli t. III str. 314-319)

6. Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami – zaplanowano 121 000,0 tys. zł, a wydatkowano 108 570,2 tys. zł (89,7%). W programie przewidziano siedem obszarów wsparcia. Największe koszty zostały poniesione w ramach obszaru D – likwidacja barier transportowych, F – tworzenie warsztatów terapii zajęciowej albo przeciwdziałanie degradacji infrastruktury istniejących warsztatów terapii zajęciowej i B – likwidacja barier w urzędach, placówkach edukacyjnych lub środowiskowych domach samopomocy w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym poruszania się i komunikowania. Wartość miernika ustalona w ramach budżetu zadaniowego wynosiła 29 000 osób, a osiągnięta – 32 811 osób.

(akta kontroli t. III str. 314)

7. Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych, na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 46 000,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 41 786,0 tys. zł (90,8%). Wartość miernika ustalona w ramach budżetu zadaniowego wynosiła 279 gmin, a osiągnięta 256 gmin.

(akta kontroli t. III str. 314)

8. W 2024 r. przeciętna liczba podmiotów podlegających kontroli, wg rodzaju zadania, obejmowała: 32 500 podmiotów z tytułu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, 22 830 z tytułu czynnych umów (art. 36 i art. 47 ustawy o rehabilitacji), 7505 korzystających z obniżenia wpłat na Fundusz przez nabywcę, 533 z tytułu wystawiania przez sprzedającego informacji o kwocie obniżenia wpłat na Fundusz, 396 samorządów powiatowych i wojewódzkich otrzymujących środki wg algorytmu.

W 2024 r. Fundusz prowadził działalność kontrolną w obszarach dotyczących m.in.: dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (76 kontroli), środków przekazanych samorządom wg algorytmu (osiem kontroli), zadań realizowanych na zlecenie Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe (siedem kontroli).

Fundusz w ostatnich czterech latach nie przeprowadził kontroli kompleksowych m.in. w 378 samorządach powiatowych i 14 samorządach wojewódzkich, co było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez PFRON⁷⁵, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na cztery lata. Tym samym Zarząd Funduszu, w zakresie wskazanym w rozporządzeniu, w niewystarczającym stopniu sprawował kontrolę nad wykorzystaniem środków przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą (art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji).

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli jest przepisem martwym i wymagającym zmiany, ponieważ przeprowadzenie kontroli kompleksowych u wszystkich beneficjentów wymagałoby dodatkowego zatrudnienia przez PFRON kilkuset osób. Ponadto wyjaśnił, że Fundusz w piśmie z dnia 30 stycznia 2023 r. zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o wykreślenie m.in. przepisu

⁷⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 586; dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli.

§ 9 ust. 2 rozporządzenia i oczekuje na nowelizację aktu w tym zakresie. W wyjaśnieniach dla kontroli NIK, Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych podała, że Biuro nie podjęło wówczas prac legislacyjnych w tym zakresie, a przedmiotowe pismo zostało zarchiwizowane i nie ma aktualnie możliwości uzyskania wiedzy związanej z uzasadnieniem merytorycznym do niepodjęcia przez Biuro wskazanych prac legislacyjnych. Podała również, że obecnie Biuro uważa za zasadne rozpoczęcie prac legislacyjnych mających na celu nowelizację przedmiotowego rozporządzenia.

(akta kontroli t. I str. 347-349; t. III str. 198-200, 202, 216, 265-293, 422-424)

W 2024 r. PFRON zaplanował 95 kontroli i 2300 postępowań sprawdzających pracodawców zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji. Zrealizowano 99 kontroli i 2827 postępowań sprawdzających. W 2024 r. liczba kontroli zwiększyła się o 120,0% w stosunku do 2023 r., a postępowań sprawdzających o 7,3%. Kwota podlegająca kontroli wyniosła 158 493,8 tys. zł.

Badaniem objęto protokoły czterech kontroli o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, w tym dwóch, w których stwierdzono najwięcej nieprawidłowości (11) oraz dwóch, w których stwierdzono najwyższe kwoty nieprawidłowości w wymiarze finansowym (882,7 tys. zł i 407,5 tys. zł). Analizowane dokumenty sporządzone zostały zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie kontroli.

W wyniku przeprowadzonych w 2024 r. kontroli zakwestionowano i zażądano zwrotu środków w łącznej wysokości 3741,8 tys. zł, w przypadku 65 z 93 kontroli⁷⁶.

W 2024 r. Biuro Audytu Wewnętrznego, zgodnie z planem audytu wewnętrznego⁷⁷, zrealizowało dziewięć działań audytowych, w podziale na:

- pięć zadań zapewniających⁷⁸: *Przestrzeganie regulacji w zakresie ochrony danych osobowych, Nadzór nad majątkiem PFRON, Przygotowanie do wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentów w PFRON, Funkcjonowanie wybranych elementów systemu kontroli zarządczej, Rozliczanie udzielonego przez PFRON wsparcia;*
- cztery czynności doradcze: *Samoocena kontroli zarządczej i Opiniowanie wdrażanych procedur, programów, zasad, polityk,* oraz dwie przeprowadzone poza planem audytu⁷⁹.

W odpowiedzi na zidentyfikowane słabości kontroli zarządczej wydano 18 zaleceń służących poprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Funduszu oraz minimalizacji zidentyfikowanego ryzyka. Wszystkie zalecenia zostały uzgodnione i przyjęte do realizacji przez audytowanych oraz objęte monitoringiem w Biurze Audytu Wewnętrznego. Wg stanu na koniec 2024 r., zrealizowanych zostało dziewięć z 18 zaleceń, termin realizacji pozostałych dziewięciu wyznaczony został na rok 2025.

(akta kontroli t. I str. 255-264; t. III str. 203-207, 217-262)

⁷⁶ Liczba ta nie uwzględniała sześciu kontroli niedotyczących wydatkowania środków PFRON.

⁷⁷ W Planie audytu wewnętrznego na rok 2024 r. dokonano jednej zmiany polegającej na wprowadzeniu w miejsce zadania zapewniającego: *Ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (wg Krajowych Ram Interoperacyjności)*, zadania: *Funkcjonowanie wybranych elementów systemu kontroli zarządczej*.

⁷⁸ Zadaniami zapewniającymi objęto pięć z 22 obszarów działalności PFRON, odpowiednio: Zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona danych, Ewidencjonowanie i gospodarowanie majątkiem i pozostałymi środkami trwałymi, Obsługa bieżąca organizacji, Zarządzanie usługami IT, Wsparcie beneficjentów rehabilitacji społecznej i zawodowej.

⁷⁹ Tj.: 1. Realizacja i rozliczenie umowy z Karkonoskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, 2. Zapewnienie przechowywania dokumentacji w lokalizacji PFRON w Macierzyszu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że podczas realizacji konkursu „Możemy więcej”, listy rankingowe złożonych wniosków wraz z decyzją Zarządu PFRON o udzieleniu dofinansowań na realizację zgłoszonych projektów były publikowane na stronie internetowej PFRON, pomimo że protokoły zawierające ww. listy nie zostały zatwierdzone przez komisję konkursową.

Zarządzeniem nr 74/2023 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie powołania składu komisji konkursowej opiniującej wnioski złożone w ramach konkursu pod nazwą „Możemy więcej” (konkurs o zlecenie realizacji zadań w formie wsparcia nr 1/2023)⁸⁰, powołano komisję konkursową opiniującą wnioski złożone w ramach ww. konkursu. Zadaniem komisji była ocena merytoryczna złożonych wniosków. Regulamin komisji opiniującej wnioski złożone w ramach konkursu nr 1/2023 pod nazwą „Możemy więcej”⁸¹, przyjęto na jej posiedzeniu 20 listopada 2023 r. Proces oceny merytorycznej wniosków należało rejestrować w formie protokołów (§ 3 ust. 5 pkt 5 regulaminu).

W § 6 regulaminu komisji konkursowej wskazano m.in., że z każdego posiedzenia komisji konkursowej sporządza się protokół, który powinien zawierać oznaczenie miejsca i terminu posiedzenia, podpisaną listę obecności członków komisji, a także wykaz ocenionych wniosków, sporządzony w rozbiu na wnioski zaopiniowane pozytywnie i negatywnie (o ile na posiedzeniu komisji wnioski były oceniane). Protokoły numer od 14 do 31 oraz od 33 do 52 sporządzano w terminach od 13 dni do 140 dni od wskazanego w protokole dnia posiedzenia komisji. Listy obecności stanowiące element ww. protokołów były podpisywane po upływie od siedmiu do 133 dni od wskazanego w protokole dnia posiedzenia komisji. Pomimo braku formalnego zatwierdzania protokołów zawierających listy rankingowe przez komisję konkursową, wnioski były dalej procedowane, wyniki zamieszczano na stronie internetowej i udzielano dofinansowania. W ocenie NIK, zatwierdzanie ww. protokołów po upływie od 13 do 140 dni było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli t. II str. 372-440)

Dyrektor Departamentu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi wyjaśnił, że protokoły nie dokumentują oceny merytorycznej oraz jej wyniku. Podpisana dokumentacja dotycząca oceny znajduje się w systemie iPFRON+. Spotkania komisji miały charakter sprawozdawczy. To podpisy ekspertów oceniających dany wniosek oraz zakończenie oceny przez przewodniczącego zespołu w systemie iPFRON+ były wiążące i stanowiły końcowy wynik oceny danego wniosku (komisja konkursowa nie mogła zmienić wyniku oceny i przeprowadzonego w zespole głosowania). Protokoły porządkowały pracę komisji i zostały przewidziane w Regulaminie pracy komisji właśnie w tym celu.

(akta kontroli t. I str. 175-182)

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. W art. 15 ustawy o wolontariacie wskazano m.in., że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (ust. 2a). Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób ze specjalistyczną wiedzą z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 2e). Ponadto w § 2 zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej wskazano, że komisja dokonuje oceny merytorycznej wniosków, przeprowadza ocenę wniosków przy pomocy ekspertów zewnętrznych oraz ekspertów wewnętrznych powołanych spośród pracowników PFRON. Zatem to komisja

⁸⁰ Dalej: zarządzenie w sprawie powołania komisji konkursowej.

⁸¹ Dalej: regulamin komisji konkursowej.

konkursowa zobligowana była do dokonania oceny złożonych ofert, a protokoły dokumentujące jej pracę powinny poprzedzać m.in. publikowane listy rankingowe ocenianych na jej posiedzeniach ofert.

(akta kontroli t. II str. 400-402)

OCENA CZĄSTKOWA Koszty ponoszone przez Fundusz na wydatki bieżące, majątkowe i związane z realizacją zadań były ponoszone zgodnie z planem finansowym. Prawdłowo dokonywano zmian w planie finansowym, a także gospodarowano wolnymi środkami. Badanie wybranej próby kosztów wykazało, że Fundusz prawidłowo udzielał zamówień publicznych w trybie Pzp i z wyłączeniem stosowania tej ustawy, jednak protokoły odbioru usług outsourcingu specjalistów IT zawierały błędne daty zleceń i nie odpowiadały okresowi za jaki zostały rozliczone, a przeprowadzana kontrola merytoryczna dowodów księgowych z nimi związanych była nierzetelna.

Wykorzystanie dotacji otrzymanych z budżetu państwa było prawidłowe, przy czym Fundusz nieterminowo dokonał zwrotu środków stanowiących dochody budżetu państwa. Podczas realizacji konkursu „Możemy więcej”, listy rankingowe złożonych wniosków wraz z decyzją Zarządu PFRON o udzieleniu dofinansowań na realizację zgłoszonych projektów były publikowane na stronie internetowej PFRON, pomimo że protokoły zawierające ww. listy nie zostały zatwierdzone przez komisję konkursową.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta Funduszu:

- planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Ww. sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

Realizacja planu rzeczowo-finansowego była monitorowana z wykorzystaniem procedur dotyczących sprawozdawczości w układzie tradycyjnym/zadaniowym oraz sprawozdawczości rzeczowo-finansowej. Pierwsza z wymienionych procedur zobowiązywała poszczególne jednostki organizacyjne Funduszu do przygotowywania i przekazywania kwartalnych informacji o zrealizowanych przychodach oraz poniesionych kosztach na realizację zadań, wydatków bieżących oraz inwestycyjnych⁸². Druga z wymienionych procedur dotyczyła przygotowania sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego za dany rok budżetowy⁸³. Jednostki organizacyjne Funduszu w ramach swoich właściwości przekazywały do Departamentu ds. Finansowych roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego oraz w zakresie działalności PFRON. Sprawozdanie za 2024 r. zostało przyjęte uchwałą Zarządu PFRON⁸⁴ i przekazane RN PFRON, która w terminie wynikającym z rozporządzenia

⁸² Procedura 3.1.2.1 do procesu nr: 3.1.2.1 „Sprawozdawczość w układzie tradycyjnym/zadaniowym”.

⁸³ Procedura 3.1.2.2 pn. Sprawozdawczość rzeczowo-finansowa.

⁸⁴ Uchwała nr 24/2025 Zarządu PFRON z dnia 10 marca 2025 r. w sprawie zatwierdzenia „Sprawozdania Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON w 2024 roku” i przedłożenia Radzie Nadzorczej Funduszu.

Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, przekazała je do ministra właściwego ds. zabezpieczania społecznego (19 marca 2025 r.).

Fundusz dokonał zmian w planie rzeczowo-finansowym m.in. w zakresie przesunięcia pomiędzy paragrafami 6270 i 6360 w programie „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Mobilność osób z niepełnosprawnością, na łączną kwotę 437 610,0 tys. zł. Tym samym zrealizował wniosek nr 3 wynikający z wystąpienia pokontrolnego NIK z ubiegłego roku. W związku ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów z 18 lipca 2024 r. znak: DWR7.5101.41.2024. Fundusz nie zrealizował natomiast wniosku nr 2 dotyczącego ujmowania w ewidencji księgowej Funduszu, na kontach pozabilansowych, zaangażowania wynikającego z zawartych umów w ramach zadań zleczanych i programów zatwierdzanych przez RN PFRON.

(akta kontroli t. III str. 294-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, a system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe dokonywanie zwrotu środków stanowiących dochody budżetu państwa.
2. Publikowanie list rankingowych po zatwierdzeniu protokołów z posiedzeń komisji konkursowych w tej sprawie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁵ 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.

⁸⁵ NIK zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.

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, 17 kwietnia 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
z up. Dyrektora
p.o. Wicedyrektor
Anna Żarek
/-/
/podpis/

Kontrolerzy
Alicja Chmielewska
starszy inspektor kp.
/-/
/podpis/
Elżbieta Grzeszczyk
główny specjalista kp.
/-/
/podpis/
Anna Kuszczuk
specjalista kp.
/-/
/podpis/
Natalia Lubińska
starszy inspektor kp.
/-/
/podpis/
Mirosław Miłoś
doradca ekonomiczny
/-/
/podpis/